



การดำเนินนโยบายฟื้นฟูการท่องเที่ยว กรณีศึกษา “ภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์”



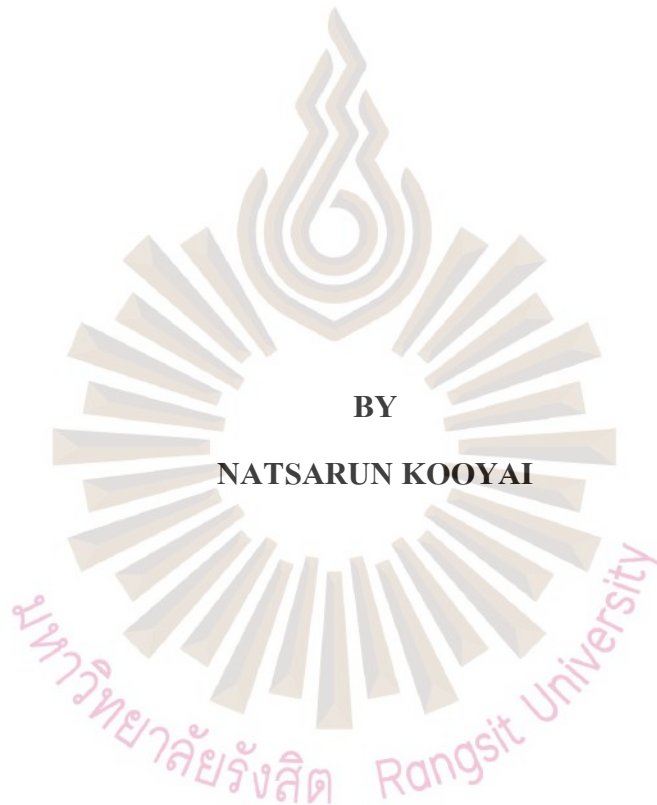
คู่มือนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตาม
หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรังสิต

ปีการศึกษา 2567



**THE IMPLEMENTATION OF TOURISM RECOVERY POLICY
A CASE STUDY OF “PHUKET SANDBOX”**



**BY
NATSARUN KOOYAI**

**A DISSERTATION SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT
OF THE REQUIREMENTS FOR
THE DEGREE OF DOCTOR OF PHILOSOPHY IN PUBLIC ADMINISTRATION
INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC POLICY**

**GRADUATE SCHOOL, RANGSIT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2024**

คุษฎีนิพนธ์เรื่อง
การดำเนินนโยบายฟื้นฟูการท่องเที่ยว กรณีศึกษา “ภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์”

โดย
นศรณ ภูใหญ่

ได้รับการพิจารณาให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาปรัชญาคุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยรังสิต
ปีการศึกษา 2567

ศ.(กิตติคุณ) ดร.สุเทพ เชาวลิต
ประธานกรรมการสอบ

รศ. ดร.จุมพล หนิมพานิช
กรรมการ

รศ. ดร.จีระ ประทีป
กรรมการ

รศ. ดร.ปธาน สุวรรณมงคล
กรรมการ

ดร.เฉลิมพร เข็นเขือก
กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

(ศ.ดร.สื้อจิตต์ เพ็ชรประสาน)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

30 พฤษภาคม 2568

Dissertation entitled

**THE IMPLEMENTATION OF TOURISM RECOVERY POLICY
A CASE STUDY OF “PHUKET SANDBOX”**

by

NATSARUN KOOYAI

was submitted in partial fulfillment of the requirements
for the degree of Doctor of Philosophy in Public Administration

Rangsit University
Academic Year 2024

Prof. Suthep Chaowalit, Ph.D.
Examination Committee Chairperson

Assoc.Prof. Jumpol Nimpanich, Ph.D.
Member

Assoc.Prof. Chira Prateep, Ph.D.
Member

Assoc.Prof. Pathan Suvannamongkol, Ph.D.
Member

Chalernporn Yenyuak, D.P.A.
Member and Advisor

Approved by Graduate School

(Prof. Suejit Pechprasarn, Ph.D.)

Dean of Graduate School

May 30, 2025

กิตติกรรมประกาศ

คุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงอย่างทรงคุณค่ายิ่ง ได้รับความกรุณาเป็นอย่างสูงจากคณาจารย์สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะทุกท่านมีส่วนในการให้คำชี้แนะให้กำลังใจจนส่งผลให้งานคุษฎีนิพนธ์นี้มีความสมบูรณ์ จึงขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่าน มา ณ โอกาสนี้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.จุมพล หนิมพานิช ที่ได้กรุณาอบรมสั่งสอนประสิทธิ์ประสาทองค์ความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ พร้อมให้คำแนะนำปรึกษาตลอดจนชี้แนะแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ด้วยความเอาใจใส่อย่างดียิ่งจนทำให้การศึกษาวิจัยและคุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.สุเทพ เชาวลิต ที่กรุณาให้คำแนะนำในฐานะประธานคณะกรรมการสอบป้องกันคุษฎีนิพนธ์ รวมถึงคณะกรรมการสอบทุกท่านที่เมตตาให้คำปรึกษา แนะนำและตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆจนทำให้เกิดผลงานคุษฎีนิพนธ์ที่มีคุณค่ายิ่งในครั้งนี้

คุณค่าใดที่เกิดขึ้นจากผลงานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยขอน้อมมอบแด่คณาจารย์ทุกท่าน ผู้ให้ข้อมูลหลักทุกท่าน และ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อบิดา มารดา และผู้มีพระคุณทุกท่าน ที่มีส่วนร่วมในการส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้วิจัยได้สำเร็จการศึกษาอย่างมีคุณค่าในครั้งนี้

นัศรณ ภูใหญ่
ผู้วิจัย

5807054 : นัศรณ ภูใหญ่
 ชื่อคุณิพนธ์ : การดำเนินนโยบายฟื้นฟูการท่องเที่ยว กรณีศึกษา “ภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์”
 หลักสูตร : ปรัชญาคุณิพนธ์บัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
 อาจารย์ที่ปรึกษา : ดร.เฉลิมพร เย็นเอียด

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาที่มา สภาพปัญหาและสาระสำคัญของนโยบาย “ภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์” และ 2) ศึกษาขั้นตอนการดำเนินนโยบายรูปแบบ “ห้องทดลองนโยบาย” กรณี “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร ตำรา วิทยานิพนธ์ บทความ วิจัย เอกสารเผยแพร่และเก็บข้อมูลภาคสนามเป็นการสัมภาษณ์เชิงลึก กลุ่มผู้ปฏิบัติงานจากหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามแผนงาน ตัวแทนหน่วยงาน ภาคเอกชน และตัวแทนภาคประชาสังคม แล้วนำผลการศึกษามาวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์การวิจัยที่กำหนด

ผลการวิจัย พบว่า การนำนโยบายภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ ไปปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐใน จังหวัดภูเก็ต และการจัดโครงสร้างองค์กรและความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำเป็นต้องอาศัยส่วนร่วมของการบูรณาการกำหนดแผนการเปิดประเทศ เพราะเป็นวาระนโยบายระดับประเทศ และเป็นวาระเร่งด่วน จำเป็นต้องอาศัยกลไกจากหลายภาคส่วนในการพัฒนานโยบายเพื่อนำร่องและปรับตัวให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น รวมถึงต้องอาศัยกระบวนการทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนในการขับเคลื่อน ผ่านการแสดงความคิดเห็นเพื่อให้เป็นที่ยอมรับทั้งด้านการท่องเที่ยว และด้านสาธารณสุข ทำให้การดำเนินการสามารถไปด้วยกันได้ โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ การฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศไทยด้วยการท่องเที่ยว ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะสำคัญจากผลการวิจัย คือ ควรต้องปรับแนวคิดวิธีในการทำงานให้มีความสอดคล้องและเชิงรุกต่อการขับเคลื่อนนโยบายหรือโครงการสำคัญ เพื่อให้พร้อมรับต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และ เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบาย ภาคเอกชนเป็นกลุ่มผลประโยชน์สำคัญในการผลักดันความต้องการ ซึ่ง เพื่อสนับสนุนผลประโยชน์และบริหารจัดการ ได้อย่างต่อเนื่อง รวมถึง ภาครัฐควรนำรูปแบบห้องปฏิบัติการนโยบาย มาปรับใช้กับดำเนินนโยบายต่าง ๆ ให้มากยิ่งขึ้นเพื่อเสริมสร้างให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดและขับเคลื่อนนโยบาย ให้ได้รับประโยชน์จากนโยบายต่าง ๆ ได้มากที่สุด และยังเป็นวิธีการกระจายอำนาจจากภาครัฐลงสู่พื้นที่ได้ดีที่สุดอีกวิธีหนึ่ง

(คุณิพนธ์มีจำนวนทั้งสิ้น 119 หน้า)

คำสำคัญ: การดำเนินนโยบาย, การฟื้นฟูการท่องเที่ยว, ภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์

ลายมือชื่อนักศึกษา ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา

5807054 : Natsarun Kooyai
 Dissertation Title : The implementation of tourism recovery policy A case study of “Phuket Sandbox”
 Program : Doctor of Philosophy in Public Administration
 Dissertation Advisor : Chalernporn Yenyuak, D.P.A.

Abstract

The research aims to 1) study the the origin, problems, and significance of the “Phuket Sandbox” policy and 2) study the implementation process of the “policy Sandbox” model in the case of “Phuket Sandbox”. A qualitative research approach was employed in this study. The research involved a comprehensive review of documents, textbooks, theses, articles, research papers, and published materials. Additionally, in-depth interviews were conducted with government officials involved in the project, representatives from the private sector, and civil society. The collected data was then analyzed to address the specific research objectives.

The research findings reveal that the implementation of the Phuket Sandbox policy by government agencies in Phuket and the organizational structure and cooperation of relevant agencies require a collaborative approach to developing a plan for reopening the country. As this is a national-level policy and a pressing matter, it is necessary for a multi-sectoral mechanism to develop a pilot policy and adapt it to the evolving situation. Furthermore, collaboration between the public and private sectors is required to drive the process through a consensus-building approach that addresses both tourism and public health concerns. This enables the implementation to proceed seamlessly with the primary objective of reviving Thailand's economy through tourism. The research findings suggest that there is a need to adjust the mindset and approach to work in a more proactive manner to drive key policies or projects. This will ensure that we are prepared for changing circumstances and allow for greater participation from all stakeholders in policy implementation. The private sector, as a key stakeholder, can play a significant role in driving demand. Therefore, it is crucial to support their interests and manage them effectively continuously. This would enhance the involvement of all stakeholders in policy formulation and implementation, maximizing the benefits of policies and effectively decentralizing power from the government to local areas.

(Total 119 pages)

Keywords: Policy Implementation, Tourism Recovery, Phuket Sandbox

Student's Signature Dissertation Advisor's Signature

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญรูป	ช
บทที่ 1	
บทนำ	1
1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา	1
1.2 คำถามการวิจัย	5
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย	6
1.4 วิธีการศึกษาวิจัย	6
1.5 ขอบเขตการศึกษาวิจัย	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
1.7 นิยามศัพท์	8
บทที่ 2	
แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	9
2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ	9
2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ	13
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการนวัตกรรมการบริหารภาครัฐและห้องปฏิบัติการ นโยบาย	32
2.4 แนวคิดการมีส่วนร่วม	40
2.5 แนวคิดความร่วมมือ	44
2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	47
2.7 กรอบแนวคิดการวิจัย	51
บทที่ 3	
ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัย	53
3.1 การออกแบบการวิจัย	53

สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
	3.2 กระบวนการและขั้นตอนในการศึกษา	54
	3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล	56
บทที่ 4	ผลการศึกษา	58
	4.1 สภาพปัญหาและสาระสำคัญของนโยบาย “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์”	58
	4.2 การดำเนินนโยบาย ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์	79
	4.3 ผลลัพธ์ของนโยบายที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต	92
บทที่ 5	สรุปผลการศึกษา และการอภิปรายผล	94
	5.1 สรุปผลการวิจัย	94
	5.2 อภิปรายผลการวิจัย	101
	5.3 ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์	107
	5.4 ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป	108
บรรณานุกรม		109
ภาคผนวก	หนังสือขออนุญาตเก็บข้อมูล	117
ประวัติผู้วิจัย		119

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2.1	เปรียบเทียบแนวคิดของนักวิชาการประเด็นกระบวนการนโยบายสาธารณะ	12
2.2	เปรียบเทียบแนวคิดของนักวิชาการประเด็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ	51
2.3	เปรียบเทียบแนวคิดของนักวิชาการประเด็นแนวคิดการมีส่วนร่วม	41
4.1	สาระสำคัญของนโยบายภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์	66
4.2	จำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้าจังหวัดภูเก็ต	77
4.3	สรุปเปรียบเทียบกฎหมาย แผนงาน มาตรการ และงบประมาณในช่วงเริ่มต้นของโครงการภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์	83



สารบัญรูป

รูปที่		หน้า
2.1	ตัวแบบการกระจายอำนาจ (A Model of Decentralization Program Implementation Process)	24
2.2	ตัวแบบยึดหลักเหตุผล (Rational Model)	25
2.3	ตัวแบบกระบวนการ (The Policy-Program-Implementation Process, PPIP)	27
2.4	ความสัมพันธ์ระหว่างเครื่องมือต่างๆ สำหรับห้องปฏิบัติการนโยบาย	35
2.5	ความแตกต่างระหว่างองค์การแบบระบบราชการและแบบเครือข่าย	46
2.6	กรอบแนวคิดการวิจัย	52
2.7	จำนวนนักท่งเกี่ยวข้อง	62
2.8	จำนวนนักท่งเกี่ยวข้อง	63
4.1	เส้นทางเชื่อมโยงโครงการภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์	74
4.2	โครงสร้างองค์กรและความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน โครงการภูเก็ต แซนด์ บ็อกซ์	86

บทที่ 1

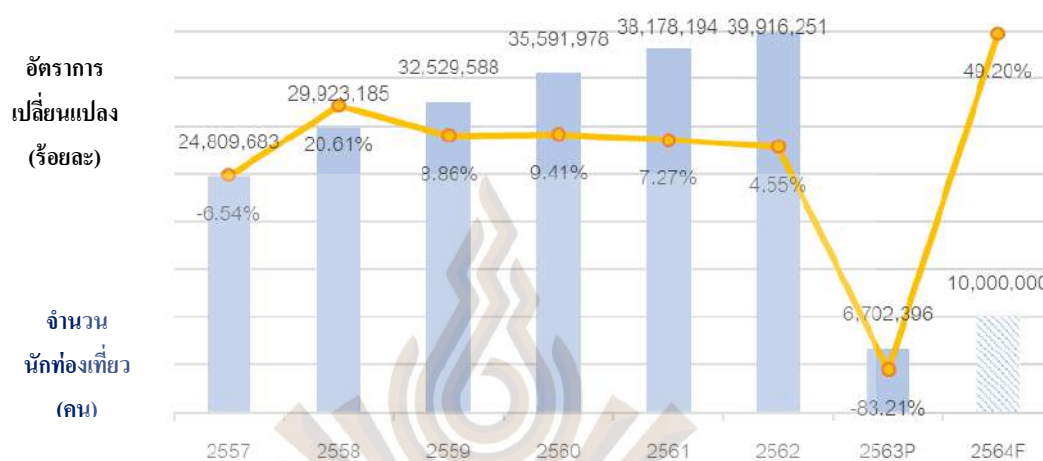
บทนำ

1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา

ประเทศไทยกับการท่องเที่ยวเป็นสิ่งคู่กัน และความเป็นไทยเป็นสิ่งที่สร้างความประทับใจต่อชาวต่างชาติ เนื่องจากประเทศไทยมีแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สมบูรณ์และสวยงาม ทำให้เป็นที่หลงใหลของชาวต่างชาติที่ได้เดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทย ในช่วงก่อนเกิดวิกฤตการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยเติบโตขึ้นมากกว่าร้อยละ 10 ต่อปี มีนักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางเข้ามาไทยปีละเกือบ 40 ล้านคน ก่อให้เกิดรายได้กว่าปีละ 2 ล้านล้านบาท ในขณะที่เดียวกันนักท่องเที่ยวไทยเที่ยวไทยก็มีจำนวนมากกว่าปีละ 164.24 ล้านคน สร้างรายได้มากกว่าปีละ 1,000 พันล้านบาท (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2563) และนับตั้งแต่เริ่มมีการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ในปี พ.ศ. 2563 สร้างผลกระทบต่อการท่องเที่ยวไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากการเดินทางท่องเที่ยวจำเป็นต้องหยุดชะงัก สืบเนื่องจากมาตรการปิดเมือง (Lock Down) ของภาครัฐทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศที่ต้องการควบคุมการแพร่ระบาดของโรค มีคำสั่งให้ประชากรในประเทศงดเดินทางออกนอกประเทศ ส่งผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวทั่วโลกหดตัวลงและทำให้รายได้จากการท่องเที่ยวลดลงถึงร้อยละ 72.7 (รายงานภาวะเศรษฐกิจ, 2563)

สำหรับประเทศไทย โดยเฉพาะจังหวัดภูเก็ต ซึ่งเป็นจังหวัดที่ต้องพึ่งพารายได้จาก การท่องเที่ยวในปี 2562 มีสัดส่วนพึ่งรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติคิดเป็นร้อยละ 90 ของรายได้จากการท่องเที่ยวรวม ส่งผลให้จังหวัดภูเก็ตได้รับผลกระทบรุนแรงจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ที่มีการจำกัดการเดินทางระหว่างประเทศของหลายประเทศรวมทั้งไทย อีกทั้งมีอัตราการพึ่งพิงนักท่องเที่ยวต่างชาติสูงถึงร้อยละ 89 (กองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, 2564) ผู้ประกอบการธุรกิจการท่องเที่ยว ทั้งโรงแรม ร้านอาหาร สถานบริการและธุรกิจบริการต่าง ๆ ต้องทยอยปิดตัวลง ไม่สามารถเปิดบริการต่อได้ อีกทั้งส่งผลกระทบต่อเนื่องไปสู่ธุรกิจอื่น ๆ และการจ้างงานภายในจังหวัด จำนวนผู้ว่างงานเพิ่มมากขึ้น สถานการณ์ดังกล่าวสร้างผลกระทบเป็นวงกว้าง ทำให้รายได้ต่อหัวของประชากรภูเก็ต ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ – กันยายน 2564 จะลดลงมาอยู่ที่

ประมาณ 1,984 บาทต่อเดือน ต่ำกว่าเส้นความยากจนของไทยที่ 3,044 บาทต่อเดือน (มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตภูเก็ต ฝ่ายวิจัยและบัณฑิตศึกษา คณะการบริการและการท่องเที่ยว, 2565)



หมายเหตุ P หมายถึง ข้อมูลเบื้องต้น ณ มกราคม 2564

รูปที่ 1.1 จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ.2557-2564 F

ที่มา : กระทรวงท่องเที่ยวและการกีฬา, 2564

สถานการณ์ดังกล่าวนี้ ทำให้ตัวแทนภาคธุรกิจการท่องเที่ยวและโรงแรมในจังหวัดภูเก็ตหารือและหาแนวทางเพื่อให้จังหวัดภูเก็ตกลับมาเปิดรับนักท่องเที่ยว และจากข้อมูลในปี 2564 ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาระบุว่า จำนวนนักท่องเที่ยวลดลงถึง 83% ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของจังหวัดภูเก็ตอย่างมาก การเปิดเมืองเพื่อรับนักท่องเที่ยวจึงเป็นทางออกเดียวที่จะให้เศรษฐกิจในจังหวัดภูเก็ตกลับเข้าสู่ภาวะปกติ อีกทั้งยังร่วมหารือกับผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตในฐานะหน่วยงานของรัฐ เพื่อนำเสนอปัญหาดังกล่าวต่อรัฐบาลในการหามาตรการและแนวทางต่างๆ เพื่อให้จังหวัดภูเก็ตสามารถรับนักท่องเที่ยวอีกครั้งในปี 2564 ซึ่งการผลักดันเรื่องดังกล่าวต้องใช้ความพยายามอย่างมาก เนื่องจากเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความรอบคอบและรัดกุม ซึ่งในช่วงแรกรัฐบาลยังไม่เห็นชอบเนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดยังไม่ผ่อนคลาย จนมาถึงข้อเสนอครั้งสุดท้ายที่ได้หารือร่วมกับกระทรวงสาธารณสุขและได้นำเสนอแนวทางการควบคุมโรคเข้ามาอยู่ในแผนงานรัฐบาลจึงเห็นชอบกับข้อเสนอแนะนี้ และร่วมกันหารือกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อหาแนวทางการที่ทำให้จังหวัดภูเก็ตสามารถรับนักท่องเที่ยวได้ ซึ่งในระหว่างนั้นภาครัฐ ได้ออกมาตรการกระตุ้นการท่องเที่ยวออกมาเป็นระยะๆ โดยการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของจังหวัดภูเก็ตช่วงแรกในปี พ.ศ. 2563 จะเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้นักท่องเที่ยวภายในประเทศ ด้วยการปรับวิธีการท่องเที่ยวใน

รูปแบบใหม่ มาตรการหลักที่นำมาใช้ในช่วงแรกนี้ คือ การสร้างความปลอดภัยจากโรคโควิด-19 เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักท่องเที่ยวหรือผู้ให้บริการ (บริสุทธิ์ แสนคำ, 2564) จากนั้นระดมฉีดวัคซีนให้กับประชากรในจังหวัดภูเก็ตเพื่อสร้างให้เกิดภูมิคุ้มกันหมู่ และกำหนดมาตรการรักษาความปลอดภัยต่อโรคระบาดให้กับนักท่องเที่ยว โดยการเตรียมความพร้อมต่อผู้ประกอบการด้านที่พักและโรงแรมเข้าสู่มาตรฐาน SHA และ SHA+ และเมื่อจังหวัดภูเก็ตมีความพร้อมที่จะเปิดรับนักท่องเที่ยวแล้ว จึงได้รับความเห็นชอบและอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้สามารถเปิดเมืองเพื่อรับนักท่องเที่ยวต่างชาติได้ โดยประกาศเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2564 โดยกำหนดให้เมืองภูเก็ตเป็น ‘พื้นที่นาร่อง’ ในการเปิดรับนักท่องเที่ยวต่างชาติให้เดินทางเข้าสู่ประเทศไทยได้ตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา (กรมประชาสัมพันธ์, 2564)

นโยบายการเปิดเมืองภูเก็ตเพื่อรับนักท่องเที่ยวต่างชาติ หรือ ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ (Phuket Sandbox) จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดพื้นที่ในการทดลองเปิดรับนักท่องเที่ยวต่างชาติในระหว่างสถานการณ์โรคระบาด ให้สามารถเดินทางเข้าประเทศไทยได้ โดยการบินตรงมาที่จังหวัดภูเก็ต โดยไม่ต้องกักตัว 14 วัน ใน State Quarantine ซึ่งรัฐบาลไทยได้กำหนดและใช้มาตรการการควบคุมโรคในการติดตามและดูแลนักท่องเที่ยวต่างชาติ ซึ่งมาตรการดังกล่าวเป็นหัวใจสำคัญในการดำเนินนโยบาย โดยกำหนดไว้ว่าหลังจากเปิดเมืองภูเก็ตแล้ว ต้องควบคุมจำนวนผู้ติดเชื้อในพื้นที่จังหวัดภูเก็ตไม่ให้เกินร้อยละ 20 ซึ่งในระยะเริ่มต้นจะกำหนดให้นักท่องเที่ยวที่เดินทางมาเที่ยวภูเก็ตต้องมีคุณสมบัติและข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้

- 1) ผู้เดินทางต้องเดินทางมาจากประเทศเสี่ยงกลาง-ต่ำ ตามเกณฑ์ที่กระทรวงสาธารณสุขและศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด (ศบค.) กำหนด
- 2) ผู้เดินทางจะต้องได้รับวัคซีนครบโดสอย่างน้อย 14 วัน ก่อนการเดินทางมีเอกสารรับรองการฉีดวัคซีนจากประเทศต้นทาง โดยวัคซีนจะต้องขึ้นทะเบียนตามกฎหมายของประเทศไทย หรือได้รับการรับรองโดยองค์การอนามัยโลก (WHO)
- 3) มีผลการตรวจหาเชื้อโควิดด้วยวิธี RT-PCR ก่อนเดินทางไม่เกิน 72 ชั่วโมง และมีกรมธรรม์ประกันสุขภาพที่ครอบคลุมรวมถึงการรักษาที่เกี่ยวข้องกับโควิด ในจำนวนไม่น้อยกว่า 1 แสนเหรียญสหรัฐ ที่ครอบคลุมระยะเวลาทั้งหมดที่เข้ามาในประเทศไทย
- 4) เมื่อถึงสนามบินภูเก็ตให้ตรวจหาเชื้อโควิดโดยวิธี RT-PCR และเดินทางไปที่พักโดยรถยนต์ที่ได้มาตรฐาน SHA+ โดยไม่อนุญาตให้ออกจากห้องพักจนกว่าผลการตรวจยืนยันว่าไม่พบเชื้อ

สำหรับ SHA Plus หรือ Safety and Health Administration (SHA) หรือ แนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานภาคสมัครใจสำหรับผู้ประกอบการ หรือข้อกำหนดเบื้องต้นที่สถานประกอบการพึงมีเพื่อป้องกันโควิด ซึ่งมาจากมาตรการด้านสาธารณสุขบวกกับมาตรฐานของสินค้าทางการท่องเที่ยว

5) เข้าพักใน โรงแรมที่ได้มาตรฐาน SHA+ ไม่น้อยกว่า 14 คืน โดยสามารถเดินทางไปในพื้นที่ต่างๆ ในจังหวัดภูเก็ตได้ ภายใต้มาตรการป้องกันโรค D-M-H-T-T-A และห้ามออกนอกเขตจังหวัดภูเก็ตก่อนครบ 14 คืน เว้นแต่เดินทางออกนอกประเทศ

6) รายงานตัว และรับการตรวจหาเชื้อ ตามเกณฑ์ที่กรมควบคุมโรคกำหนด คือ วันที่ 6 และวันที่ 13

7) ใช้บริการสถานประกอบการที่ได้มาตรฐาน SHA+ ในจังหวัดภูเก็ต

8) ติดตั้งแอปพลิเคชัน “หมอชนะ” บนสมาร์ตโฟน และอนุญาตให้เข้าถึงตำแหน่ง

9) ไม่อนุญาตให้นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติเข้าประเทศไทยโดยทางเรือ

สำหรับเด็กอายุ 6-18 ปี สามารถเดินทางได้โดยไม่ต้องกักกัน แต่จะต้องเข้ารับการตรวจหาเชื้อโควิดที่สนามบินภูเก็ต โดยผู้ปกครองต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเอง ส่วนเด็กอายุต่ำกว่า 6 ปี จะต้องเดินทางกับพ่อแม่และผู้ปกครองที่ได้รับวัคซีนเท่านั้น ในกรณีที่พบว่าพ่อแม่หรือผู้ปกครองติดเชื้อ เด็กจะต้องถูกกักตัวเป็นเวลา 14 วันด้วยเช่นกัน

สำหรับนักท่องเที่ยวที่เดินทางมายังภูเก็ตแล้วต้องการไปท่องเที่ยวพื้นที่อื่น ๆ ต่อ นักท่องเที่ยวต้องระบุว่า เมื่อเดินทางมาที่ภูเก็ตแล้วจะเดินทางต่อไปที่ใดอีกบ้าง ซึ่งไทยจะมีกำหนดบางพื้นที่ทำเป็น Sealed Route ให้นักท่องเที่ยวเชื่อมจากภูเก็ตเข้าไปเที่ยวได้ ที่จะกำหนดไว้ในบางพื้นที่ ได้แก่

1) จังหวัดกระบี่ ให้เที่ยวได้ที่ ไร่เลย์ เกาะพีพี เกาะไหง เกาะลันตา หนองทะเล

2) จังหวัดพังงา เฉพาะเขาหลัก

3) จังหวัดสุราษฎร์ธานี เฉพาะที่เกาะสมุย เกาะเต่า เกาะพะงัน

นโยบายภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ เปรียบได้กับเป็นห้องปฏิบัติการนโยบายเพื่อเป็นนโยบายนำร่องและเป็นแม่แบบเพื่อนำไปสู่การเปิดประเทศเพื่อรับนักท่องเที่ยว ซึ่งการดำเนินนโยบายสาธารณะในรูปแบบห้องทดลองเป็นการบริหารงานรูปแบบใหม่ อาจเรียกได้ว่าเป็นนวัตกรรมใหม่ของการบริหารนโยบายสาธารณะก็ได้ ซึ่งการบริหารนโยบายลักษณะนี้ในประเทศแถบยุโรปมีการนำมาใช้กันอย่างแพร่หลาย ซึ่งเรียกกันว่า “ห้องปฏิบัติการนโยบายเชิงทดลอง” ซึ่งจะแตกต่าง

จากการดำเนินนโยบายในรูปแบบทั่วไปที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายและแนวทางการดำเนินงานไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งมีการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ เป็นผู้ดำเนินการกันอย่างชัดเจน และมีการติดตามผล ประเมินผลการดำเนินงานอย่างเป็นระยะๆ โดยให้ความสำคัญทั้ง 4 ด้าน คือ

- 1) ด้านสาธารณสุขในเรื่องของการควบคุมโรค
- 2) ด้านเทคโนโลยีในเรื่องของการนำระบบต่าง ๆ
- 3) ด้านความมั่นคงในเรื่องของการควบคุมและคัดกรองนักท่องเที่ยว และ
- 4) ด้านท้องถิ่นเพื่อคอยสังเกตและเฝ้าระวังการแพร่ระบาดของเชื้อโควิด 19 ในพื้นที่

โดยร่วมกับหน่วยงานรัฐทั้ง 5 หน่วยงานหลัก คือ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม หน่วยงานด้านความมั่นคง และกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นผู้ปฏิบัติและควบคุม นโยบายภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์

จากที่มาดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาขั้นตอนปฏิบัติของนโยบาย “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” (Phuket Sandbox) เนื่องจากเรื่องดังกล่าวเป็นนวัตกรรมดำเนินนโยบายรูปแบบใหม่ ซึ่งแตกต่างจากการดำเนินนโยบายในรูปแบบปกติ และต้องอาศัยความร่วมมือกันทำอย่างจริงจังในทุกภาคส่วน ตั้งแต่การร่วมระดมความคิด และร่วมกันปฏิบัติ ซึ่งถ้าขาดส่วนใดส่วนหนึ่งก็ไม่อาจทำให้นโยบายนี้สำเร็จตามเป้าหมายได้ และยังคงอาศัยนวัตกรรมเรื่องของเทคโนโลยีเข้ามาใช้อย่างเต็มรูปแบบเพื่อให้นโยบายนี้สำเร็จลุล่วงและผ่านไปได้อย่างราบรื่น

1.2 คำถามการวิจัย

คำถามสำคัญของการวิจัยนี้ ได้แก่

- 1) การเกิดขึ้นของนโยบายภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ มีที่มาและสภาพปัญหาอย่างไร
- 2) การดำเนินนโยบายรูปแบบ “ห้องปฏิบัติการนโยบาย” มีขั้นตอนการดำเนินงานอย่างไร ต่อความสำเร็จของนโยบายภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ รวมถึงมีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรในการดำเนินนโยบาย

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาที่มา สภาพปัญหาและสาระสำคัญของนโยบาย “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์”
- 2) เพื่อศึกษาขั้นตอนการดำเนินนโยบายรูปแบบ “ห้องทดลองนโยบาย” กรณี “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์”

1.4 วิธีการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเพื่อให้ได้ข้อมูลการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยมีขั้นตอนดังนี้

- 1) ศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) โดยผู้วิจัยคัดเลือกเอกสารระดับทุติยภูมิ คือ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย ประกอบด้วย หนังสือ ตำรา บทความวิจัยและงานวิชาการที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ เอกสารเผยแพร่ของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติ ราชกิจจานุเบกษา แผนยุทธศาสตร์ เป็นต้น เพื่อนำข้อมูลมาใช้อ้างอิงประกอบการศึกษาแล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์และเรียบเรียง แนวคิดที่เกี่ยวข้องนโยบาย รวมทั้งการบูรณาการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและผู้ประกอบการในการส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทย

- 2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) เป็นการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ปลายเปิด โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างที่ผู้วิจัยได้สร้างขึ้น จากการทบทวนวรรณกรรมและการปรึกษาจากผู้เชี่ยวชาญ เป็นเครื่องมือในการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามแผนงานของกระทรวง ผู้ประกอบการธุรกิจการท่องเที่ยว และผู้บริหารสมาคมการท่องเที่ยว จากนั้นนำข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์และสังเคราะห์ เพื่อสรุปเป็นข้อมูลนำเสนอตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยต่อไป

- 3) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) เป็นการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ปลายเปิด โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างที่ผู้วิจัยได้สร้างขึ้น จากการทบทวนวรรณกรรมและการปรึกษาจากผู้เชี่ยวชาญ เป็นเครื่องมือในการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานจากหน่วยงานของรัฐที่มี

ส่วนเกี่ยวข้องกับกระดำเนินงานตามแผนงาน ตัวแทนหน่วยงานภาคเอกชน และตัวแทนภาคประชาสังคม ได้แก่ รองผู้ว่าราชการจังหวัด ประธานหอการค้าจังหวัด นายกสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น จากนั้นนำข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์และสังเคราะห์

1.5 ขอบเขตการศึกษาวิจัย

1) ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาการดำเนินนโยบายการฟื้นฟูการท่องเที่ยวของจังหวัด โดยใช้แนวคิดการดำเนินนโยบายรูปแบบ “ห้องปฏิบัติการนโยบาย” ในการวิเคราะห์ข้อมูล

2) ขอบเขตพื้นที่

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาเฉพาะในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัดภูเก็ต

3) ขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลหลัก

เนื่องจากการศึกษานี้ทำการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวในจังหวัดภูเก็ต เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์การวิจัย จึงได้กำหนดผู้ให้ข้อมูลหลักเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

3.1) ผู้บริหารหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ตัวแทนจากส่วนกลาง จำนวน 2 คน และตัวแทนจากหน่วยงานในพื้นที่ จำนวน 4 คน

3.2) ตัวแทนกลุ่มธุรกิจภาคเอกชน ตัวแทนผู้บริหารสมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวระดับจังหวัด และผู้อำนวยการโรงพยาบาลภูเก็ตวชิระ จำนวน 2 คน

3.3) ตัวแทนกลุ่มภาคประชาสังคม จำนวน 2 คน นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต และ นายกสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านจังหวัดภูเก็ต

4) ขอบเขตระยะเวลา

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาข้อมูลตั้งแต่ เดือนมกราคม 2563 ถึง เดือนธันวาคม 2565

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ได้ทราบถึงที่มาของสภาพปัญหาของจังหวัดภูเก็ตในการ
- 2) ได้ทราบถึงขั้นตอนการดำเนินนโยบายรูปแบบ “ห้องปฏิบัติการนโยบาย” กรณี ภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อภาครัฐหรือภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง นำไปใช้ต่อยอดในอนาคต

1.7 นิยามศัพท์

ห้องปฏิบัติการนโยบาย หมายถึง ขั้นตอนการทดลองนโยบายสาธารณะอย่างเป็นระบบ โดยรัฐบาลจะสามารถประเมินผลกระทบที่ชัดเจนของนโยบายและความคุ้มค่าของการดำเนินการนโยบายสาธารณะ เป็นระยะ ๆ ซึ่งจะช่วยให้เห็นนโยบายต่าง ๆ ที่รัฐบาลกำหนด ได้ถูกกลองนำไปปฏิบัติใช้หรือนำร่องนโยบาย โดยหลังจากทดลองแล้วจะสามารถนำมาปรับเปลี่ยนหรือยุติการดำเนินโครงการก่อนที่จะนำมาขยายและปฏิบัติใช้ในวงกว้างต่อไป

แซนด์บ็อกซ์ หมายถึง การเปิดพื้นที่เพื่อทดลองนโยบายในการอนุญาตให้นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ สามารถเดินทางเข้ามาในประเทศไทยได้ โดยจำกัดพื้นที่ให้อยู่ในจังหวัดภูเก็ตก่อน 14 วัน แล้วจึงสามารถเดินทางไปยังจังหวัดอื่นต่อไป

ความร่วมมือ หมายถึง การร่วมมือกันปฏิบัติงานระหว่างภาครัฐและเอกชน ในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษางานวิจัย เรื่อง การดำเนินนโยบายเปิดรับนักท่องเที่ยวในวิกฤตการณ์โควิด 19 กรณีศึกษา “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัย และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัย ดังนี้

- 2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
- 2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
- 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการนวัตกรรมการบริหารภาครัฐและห้องปฏิบัติการนโยบาย
- 2.4 แนวคิดการมีส่วนร่วม
- 2.5 แนวคิดความร่วมมือ
- 2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.7 กรอบแนวคิดการวิจัย

2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ (Public Policy) คือ กิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2546) ขณะที่ Dye (1978) ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะทำหรือไม่ทำ (Whatever Governments Choose to Do or Not to Do) ซึ่งรวมถึงกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะไม่ทำด้วย ซึ่งส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะทำมักจะครอบคลุมภารกิจที่รัฐบาลดำเนินการทั้งหมด ซึ่งภารกิจและกิจกรรมที่เกิดขึ้นทั้งรูปแบบที่เกิดขึ้นเป็นประจำหรือบางโอกาส โดยที่รัฐบาลตัดสินใจที่เลือกดำเนินการหรือไม่ดำเนินการ อาจส่งผลกระทบต่อทั้งทางบวกและทางลบแก่กลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ซึ่ง Easton (1953) หากมองว่านโยบายสาธารณะ ในมุมมองทางการเมืองก็คืออำนาจในการจัดสรรค่านิยมที่เกิดขึ้นภายในสังคมทั้งสิ้น ซึ่งมีผู้จัดสรร คือรัฐบาล ที่มีบทบาทในการตัดสินใจดำเนินการหรือไม่ดำเนินการ ซึ่งเป็นผลจากการจัดสรรค่านิยมของสังคมที่เกิดขึ้น

ขณะที่ นักวิชาการไทยให้ความหมายนโยบายสาธารณะ ว่าหมายถึงการที่รัฐบาลได้ตัดสินใจเลือกและกำหนดแนวทางโครงการ แผนงาน กิจกรรม หรือการกระทำใด ๆ ขึ้น เพื่อเป็นทิศทางในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ด้วยแนวทางการปฏิบัติอย่างถูกต้องและเหมาะสมตามสภาพแวดล้อมความเป็นจริงและความต้องการของประชาชน (กุลธนา พงศธร, 2535) จะเห็นได้ว่า นโยบายสาธารณะ สามารถอธิบายผ่านองค์ประกอบ 3 ประการ คือ การกำหนดเป้าหมาย หลักการและกลวิธีที่ปฏิบัติที่บรรลุวัตถุประสงค์ และการเตรียมการสนับสนุนต่าง ๆ (อมร รักษาสัตย์, 2518) ขณะที่ เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2551) ให้ความหมายว่า เป็นการนำความรู้ ความคิดที่สมเหตุสมผลสำหรับนำไปแก้ไขปัญหา พร้อมทั้งเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานของรัฐบาล ซึ่งจะประกอบเป็นแนวทางในอนาคต เน้นเป้าหมาย วัตถุประสงค์ เงื่อนไข ผลลัพธ์ และเป็นความพยายามที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลประโยชน์สาธารณะที่วางไว้

สรุปได้ว่านโยบายสาธารณะ หมายถึงแนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเป็นโครงการ แผนการหรือกำหนดไว้ เพื่อเป็นหนทางซึ่งนำไปให้มีการปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัตินโยบายบรรลุถึงเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งนโยบายสาธารณะ มีความสำคัญต่อประชาชนต่อความต้องการหรือข้อเรียกร้องของประชาชน โดยมีฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบาย ค่อยสรรคุณค่าทางสังคมให้สอดคล้องต่อข้อเรียกร้องของประชาชน ซึ่งผู้บริหาร จะเป็นผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลต่อการดำเนินนโยบายเหล่านั้นด้วย

2.1.1 กระบวนการนโยบายสาธารณะ

กระบวนการนโยบายสาธารณะในแต่ละขั้นตอน สามารถแบ่งได้หลากหลายลักษณะ ซึ่งขึ้นอยู่กับความเห็นของนักวิชาการแต่ละท่าน และแม้ว่าจะมีมุมมองในแนวทางเดียวกัน แต่การกำหนดขั้นตอนของนักวิชาการ อาจมีการพิจารณาในรายละเอียดที่แตกต่างกัน ดังนี้

Dunn (1994) กำหนดระเบียบวิธีการวิเคราะห์ไว้ 5 ขั้นตอน ได้แก่

- 1) การกำหนดโครงสร้างของปัญหา (Problem Structuring) เป็นขั้นตอนการวิเคราะห์ปัญหาว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นจริงหรือไม่ โดยใช้การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางการแก้ไข เพื่อจำแนกและระบุปัญหาได้อย่างชัดเจน รวมถึงมีการทบทวนสภาพปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้นหลังจากที่ได้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติแล้ว

2) การทำนาย (Forecasting) คือการวิเคราะห์ทางเลือกในการแก้ปัญหา หรือเป็นวิธีการวิเคราะห์ที่ใช้ในการทำนายสภาพแวดล้อมของแต่ละทางเลือกที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย โดยพิจารณาถึงผลลัพธ์และผลกระทบพร้อมเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของทางเลือกที่จะนำมาใช้ในการแก้ปัญหาของนโยบาย

3) การเสนอแนะ (Recommendation) เป็นการจัดทำข้อเสนอแนะทางเลือกที่ดีที่สุดและเป็นไปได้สูงสุด โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบของผลประโยชน์และต้นทุน เพื่อการจัดลำดับทางเลือกต่าง ๆ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงระดับความเสี่ยงของการดำเนินนโยบายที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม เช่น การเมืองและค่านิยมของผู้ตัดสินใจ หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับต่าง ๆ ของการกำหนดนโยบาย

4) การกำกับนโยบาย (Monitoring) เป็นการตรวจสอบปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ โดยใช้ระเบียบวิธีการวิเคราะห์นโยบายที่ใช้ในการช่วยตรวจสอบข้อมูล และการเชื่อมโยงไปสู่การกำกับการดำเนินนโยบาย (Implementation) ให้เกิดการปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และ

5) การประเมินผล (Evaluation) เป็นการประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบาย ว่า เป็นไปตามที่กำหนดหรือไม่ ซึ่งเป็นการประเมิน ทั้งก่อนและหลังของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อนำผลการปฏิบัติมากำหนดประเด็นปัญหา ซึ่งเป็นวัฏจักรของปัญหาที่จะต้องวนเวียนแก้ไขจนกว่าจะสามารถจัดการได้หมดไป

ขณะที่ Lasswell (1956) ได้ให้ความสำคัญกับคำว่า “Knowledge of the Policy Process” หมายถึงความรู้เกี่ยวกับกระบวนการนโยบาย และ “Knowledge in the Policy Process” หมายถึงความรู้ในเรื่องกระบวนการนโยบาย โดยได้กำหนดขั้นตอนกระบวนการตัดสินใจไว้ 7 ขั้นตอน คือ ขั้นค้นหารวบรวมข้อมูล (Intelligence) ขั้นเสนอแนะหรือสนับสนุนการกำหนดนโยบาย (Promotion) ขั้นวางหรือกำหนดนโยบาย (Prescription) ขั้นกำหนดสภาพแวดล้อมให้สอดคล้องกับนโยบาย หรือขั้นตอนการกำหนดตัวบุคคลผู้รับผิดชอบนโยบาย (Invocation) ขั้นนำนโยบายไปปฏิบัติ (Application) ขั้นยุติหรือทบทวนแก้ไขนโยบาย (Termination) และขั้นประเมินคุณค่าของนโยบาย (Appraisal)

หลังจากนั้น มีนักวิชาการหลายคนให้ความสนใจเรื่องกระบวนการนโยบายมากขึ้น และแม้ว่าหลายคนจะยอมรับถึงจุดเริ่มต้นที่เกิดขึ้นจาก Lasswell (1956) แต่ความพยายามในการอธิบาย

การศึกษาถึงกระบวนการนโยบายนั้น ก็ยังมีการจำแนกขั้นตอนที่แตกต่างกัน เช่น Theodoulou (1995, p. 87) แบ่งขั้นตอนของนโยบายเป็น 6 ขั้นตอน คือ การรับรู้ถึงประเด็นปัญหา (Problem Recognition and Issue Identification) การกำหนดเป็นวาระนโยบาย (Agenda Setting) การกำหนดเป็นนโยบาย (Policy Formulation) การพัฒนานโยบาย (Policy Adoption) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และการวิเคราะห์และประเมินผลนโยบาย (Policy Analysis and Evaluation) ขณะที่ Bullock, Anderson และ Brady (1983, pp. 4-9) กำหนดขั้นตอนของกระบวนการนโยบายไว้ เป็น 5 ขั้นตอน กล่าวคือ การก่อตัวของปัญหา (Problem Formulation) วาระนโยบาย (Policy Agenda) การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation and Adoption) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และ การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

ตารางที่ 2.1 เปรียบเทียบแนวคิดของนักวิชาการประเด็นกระบวนการนโยบายสาธารณะ

นักวิชาการ	แนวคิด
Dunn (2018)	5 ขั้นตอน ได้แก่ 1. การกำหนดโครงสร้างของปัญหา (Problem Structuring) 2. การทำนาย (Forecasting) 3. การเสนอแนะ (Recommendation) 4. การกำกับนโยบาย (Monitoring) และ 5. การประเมินผล (Evaluation)
Lasswell (1927)	7 ขั้นตอน คือ ขั้นค้นหารวบรวมข้อมูล (Intelligence) ขั้นเสนอแนะหรือสนับสนุนการกำหนดนโยบาย (Promotion) ขั้นวางหรือกำหนดนโยบาย (Prescription) ขั้นดำเนินการกำหนดตัวบุคคลผู้รับผิดชอบนโยบาย (Invocation) ขั้นนำนโยบายไปปฏิบัติ (Application) ขั้นยุติหรือทบทวนแก้ไขนโยบาย (Termination) และขั้นประเมินคุณค่าของนโยบาย (Appraisal)
Theodoulou (2013)	6 ขั้นตอน คือ การรับรู้ถึงประเด็นปัญหา (Problem Recognition and Issue Identification) การกำหนดเป็นวาระนโยบาย (Agenda Setting) การกำหนดเป็นนโยบาย (Policy Formulation) การพัฒนานโยบาย (Policy Adoption) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และการวิเคราะห์และประเมินผลนโยบาย (Policy Analysis and Evaluation)
Bullock, Anderson and Brady (1978)	5 ขั้นตอน คือ การก่อตัวของปัญหา (Problem Formulation) วาระนโยบาย (Policy Agenda) การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation and Adoption) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และ การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

สรุปได้ว่า นักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะต่างกำหนดกระบวนการนโยบายมีความหลากหลาย ทั้งขั้นตอนในการกำหนดปัญหา การเลือกนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมิน จึงอาจกล่าวได้ว่า ขั้นตอนของการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยทั่วไปสามารถสรุปได้เป็น 4 ขั้นตอนหลักกระบวนการนโยบายสาธารณะนั้นประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ คือ การก่อตัวของนโยบาย การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินนโยบาย ซึ่งล้วนแล้วแต่ต้องมีความเชื่อมโยงด้วยกันทุกขั้นตอน

2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Public Policy Implementation) เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญหนึ่งในกระบวนการในกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Policy Process) ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การนำชุดความคิดที่ผ่านกระบวนการกลั่นกรองแล้ว นำนโยบายไปปฏิบัติให้เห็นผลเป็นรูปธรรมตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในอดีต ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติมักจะถูกกละเลย เนื่องด้วยเห็นว่าการวิเคราะห์และกำหนดนโยบายนั้น มีความครอบคลุมถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย ทว่าในความเป็นจริง การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ มีปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก อีกทั้งการดำเนินการตามนโยบายภายใต้สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วนั้น ไม่สามารถที่จะคาดการณ์ได้ตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ทำให้นโยบายหลายอย่างประสบปัญหาและไม่สามารถปฏิบัติให้สำเร็จเสร็จสิ้นได้ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ มีจุดเริ่มต้นของการทำความเข้าใจขั้นตอนนี้เริ่มต้นจากงานศึกษาของ Pressman และ Wildavsky (1973) ได้ศึกษาการนำโครงการสร้างงานไปปฏิบัติที่เมืองโอ๊คแลนด์ แคลิฟอร์เนีย เนื่องจากให้โครงการดังกล่าวเกิดความล้มเหลว ไม่ได้เกี่ยวข้องกับปัจจัยทางการเมือง พบว่า การผ่านงบประมาณขั้นสุดท้ายสามารถนำมาใช้ได้ทันเวลา แต่ปัญหาเกิดจากการขาดการประชาสัมพันธ์ เมื่อโครงการผ่านงบประมาณแล้ว และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีความเห็นตรงกัน ควรจะรักษาความเห็นนั้นให้คงอยู่ สนับสนุนให้ผู้มีส่วนร่วมจากฝ่ายต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมกับโครงการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งโครงการ EDA แม้ว่าจะผ่านการเห็นพ้องระหว่างกันของทุกภาคส่วนแล้ว แต่สุดท้ายกลับถูกทำให้เหมือนเป็นโครงการธรรมดาที่ไม่น่าสนใจ ทำให้มีผู้สนใจเข้าร่วมกับโครงการน้อย สุดท้ายโครงการดังกล่าวต้องล้มเหลว จากสิ่งนี้จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติตามความหมายของ Webster (2018)

คือการนำไปทำให้บรรลุผล กระบวนการ หรือการกระทำเพื่อ แต่ไม่รู้ได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นต้องทำอะไร หรือเริ่มต้นเมื่อไหร่ จะเห็นว่าคำว่า “Implement” จะอยู่คู่กับคำว่า “Policy” ขณะที่คำว่า Policy หรือ นโยบายนั้นก็จะประกอบไปด้วยเป้าหมาย (Goal) และวิธีการของนโยบาย (Means) จึงพยายามเปรียบเทียบให้เห็นภาพการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเปรียบเทียบกับสมการ ที่มีเงื่อนไขเริ่มต้น (Initial Condition) และ ผลลัพธ์ที่คาดการณ์ได้ (Predicted Consequences) ถ้าหาก X คือ เงื่อนไขเริ่มต้น จะเกิด Y ที่เป็นผลลัพธ์ที่คาดการณ์ได้ เช่นกรณี ของ โครงการ EDA เมื่อผ่านงบประมาณสำหรับเงินกู้ให้กับบริษัทเอกชนแล้ว และให้เงินนั้นกับบริษัทเอกชนพร้อมข้อตกลงให้มีการจ้างงานชนกลุ่มน้อย ผลลัพธ์ที่คาดการณ์ที่จะเกิดขึ้นก็คือ จะมีอาคารหรือสิ่งอำนวยความสะดวกที่ถูกสร้างขึ้นโดยบริษัทเอกชน พร้อมกับการจ้างงานชนกลุ่มน้อยในเวลาเดียวกัน แสดงให้เห็นว่า เมื่อมีเงื่อนไขเริ่มต้นครบจะนำไปสู่การปฏิบัติและเกิดผลลัพธ์ที่คาดการณ์ได้ในที่สุด (นพพล อัครชาติ และอัครวิทย์ ศาสนพิทักษ์, 2559)

Bardach (1980) กล่าวถึง การนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่าเป็นกระบวนการทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิด ทฤษฎี และการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะเห็นว่ากิจกรรมทางสังคมที่เกิดขึ้นและเป็นไปตามข้อกำหนดของนโยบาย เน้นความสำคัญของกระบวนการอย่างชัดเจน และแสดงให้เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นผลผลิตของกระบวนการทางการเมือง ซึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นโอกาสแรกของการตัดสินใจทางเลือกในสถานการณ์จริง และขั้นตอนทั้งหมดของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติแสดงให้เห็นถึงความหวังในการแก้ไขปัญหาของสังคม ความกลัวเกี่ยวกับอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นระหว่างการปฏิบัติงาน และจินตนาการของผู้ที่มีส่วนร่วมตามที่ต้องการ โดยเน้นการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จอย่างสมบูรณ์ ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงครอบคลุมกระบวนการแปลงนโยบายเป็นนามธรรมให้เป็นแผนงานรูปธรรมสามารถนำไปปฏิบัติและตรวจสอบ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการวิเคราะห์นโยบาย

ฉัฐธา วิจิณัยภาค (2554) การนำนโยบายไปปฏิบัติ จะดำเนินไปได้เมื่อมีการลดความเป็นนามธรรมของนโยบายให้มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยการแปลงนโยบายให้เป็นแผนงานโครงการ และกิจกรรมตามลำดับ เพื่อให้ผู้มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติสามารถดำเนินการได้ ซึ่งการจะดำเนินการให้ประสบความสำเร็จ ต้องอาศัยปัจจัยและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นจำนวนมาก ได้แก่ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กลุ่มผลประโยชน์ หน่วยราชการ และองค์กรพัฒนาเอกชนที่สนใจในประเด็นนโยบายนั้น ๆ

จากแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติดังที่กล่าวมาแล้วนั้น สรุปได้ว่าการศึกษานโยบายไปปฏิบัติจะมุ่งสนใจไปที่ “กระบวนการ” ซึ่งทำให้เกิดผลิตภัณฑ์หรือนโยบายที่อาจมองในแง่ความสำเร็จหรือความล้มเหลว มีผลจากปัจจัยด้านใดและเพราะเหตุใด จากตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) ของ วรเดช จันทรศร มาเป็นหลักในการวิเคราะห์ คือ ความชัดเจนของนโยบาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน มาตรการควบคุมและประเมินผล การสนับสนุนทรัพยากร ซึ่งตัวแปรทั้ง 4 ประการนั้น สามารถอธิบายความสัมพันธ์เชิงสาเหตุต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ สรุปได้ดังนี้

1) ความชัดเจนของนโยบาย การมองเป้าหมายของนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติในทัศนะของ Pressman and Wildalsky (1973, p. 147) คือ กระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่าง เป้าหมายที่กำหนดไว้กับการกระทำที่มุ่งไปสู่การบรรลุความสำเร็จของเป้าหมายนั้น จากความเห็นของ Pressman and Wildalsky (1973) การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงอยู่ที่การกระทำกับเป้าหมายซึ่งจะต้องปฏิสัมพันธ์ต่อกันคล้ายกับความเห็นของ Horn and Meter (1975, p. 447) ที่ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือการดำเนินการที่มุ่งสู่วัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ก่อนหน้านั้นบรรลุความสำเร็จ ดังนั้น เป้าหมายและวัตถุประสงค์ จึงมีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในฐานะที่เป็น สิ่งที่กระทำให้บรรลุผลและจะต้องมีความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ๆ ด้วย นอกจากนี้จะต้องชัดเจนแล้วยังจะต้องสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

2) การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานของ Horn and Meter (1975, p. 448) เห็นว่านโยบายที่นำไปปฏิบัติแล้วประสบความสำเร็จ มีความจำเป็นต้องมีกลไกและกระบวนการ เพื่อให้หัวหน้าและผู้ใต้บังคับบัญชา ถือปฏิบัติสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย การมีภารกิจชัดเจนในกรณีองค์กรเดียวจะช่วยให้หัวหน้างานสามารถแสวงหาอัตรากำลังบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเห็นไปตามมาตรฐานของงาน มีการสรรหา เลือกรวมมอบหมายงาน การเคลื่อนย้ายบุคคล รวมทั้งการกำหนดความก้าวหน้าและการเลื่อนตำแหน่งแก่บุคลากรให้ตรงตามความต้องการของงาน นอกจากนั้น การกำหนดภารกิจของงานให้ชัดเจน การจัดสรรอำนาจให้หน่วยงานนำไปปฏิบัติจะช่วยให้หัวหน้าหน่วยงานมีอำนาจการควบคุมการจัดสรรงบประมาณ ของสำนักงานและงานภาคสนามในลักษณะลดหรือเพิ่มตามความเหมาะสมของลักษณะงาน ที่ปฏิบัติ และการได้รับการจัดสรรอำนาจจะช่วยให้หัวหน้าหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชา สำหรับวรเดช จันทรศร (2527, น. 538) อธิบายว่าความชัดเจนของภารกิจและการมอบหมายงานจะส่งผลให้มีการกำหนดความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายให้สัมพันธ์กัน

จะเป็นแนวทางทำให้การประสานงานทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเป็นไปได้โดยง่าย นอกจากนั้นการกำหนดมาตรฐานการทำงาน ยังจะอำนวยให้มีระบบประเมินผลด้วย

กล่าวโดยสรุป การให้เหตุผลเพื่ออธิบายอิทธิพลของการกำหนดภารกิจและมอบหมายงานต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งประกอบด้วย ความชัดเจนของการกำหนดภารกิจ กระบวนการขั้นตอน ความเหมาะสมของการจัดสรรหน้าที่ ความเพียงพอของการออกแบบมาตรฐาน แผนงาน แนวทางการจัดสรรงบประมาณและความยุ่งยากซับซ้อนของการติดต่อสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น เนื่องจากการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานสำหรับองค์กรเดียวซึ่งเป็นกลไกการนำนโยบายไปปฏิบัติจะช่วยให้หัวหน้างานและผู้ได้บังคับบัญชามีแนวทางถือปฏิบัติงานแก่บุคคล การเลื่อนตำแหน่งหรือการพัฒนาความก้าวหน้าแก่บุคคลากรให้อำนาจหัวหน้างาน จะช่วยให้หัวหน้างานมีอำนาจควบคุมพฤติกรรมการทำงานของบุคคลและอำนาจในการจัดสรรงบประมาณ นอกจากนี้ การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานที่ชัดเจนจะส่งผลให้การกำหนดความรับผิดชอบ แต่ละฝ่ายที่มีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สัมพันธ์กัน ทำให้ง่ายต่อการประสานการทำงานทุกฝ่ายและช่วยอำนวยผลต่อการประเมินโครงการ และส่งผลให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3) มาตรการควบคุมและประเมินผล การให้บริการทางสังคมของรัฐบาล จำเป็นต้องมีระบบการตรวจสอบควบคุม การตรวจสอบควบคุมมีจุดประสงค์ที่จะให้งานบริการของรัฐ ไม่ถูกบิดเบือน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทำงานมีประสิทธิภาพ รัฐควรมีระบบการวัดและประเมิน การปฏิบัติงานของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติให้ชัดเจน สำหรับการประเมินผลการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในมุมมองของ Horn and Meter (1975, p. 451) ผู้ที่จำเป็นต้องทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมินผลก็คือผู้กำหนดนโยบายและประชาชน ทั้งนี้ผู้กำหนดนโยบายและประชาชน จำเป็นต้องทราบประสิทธิผลของนโยบายต้องการที่จะรู้ว่าแผนงานที่ออกแบบเพื่อให้หน่วยงานนำไปปฏิบัติเป็นแผนงานที่สามารถนำไปสู่เป้าหมายในสภาพเป็นจริงได้มากน้อยเพียงใด เพื่อสะท้อนปัญหาและข้อเสนอแนะการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติ อะไรจึงจะทำให้สามารถเข้าใจปรากฏการณ์อธิบายและทำนายผลการนำไปปฏิบัติได้ ในมุมมองของ วรเดช จันทรศร (2527, น. 92) ให้เหตุผลว่าการตรวจสอบ ควบคุม และการประเมินผลอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา มุ่งหมายให้เกิดประสิทธิภาพ และระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์จะส่งผลให้มีการใช้ระบบการให้คุณให้โทษเป็นไปอย่างเป็นธรรม นอกจากนั้นยังเห็นว่าการมีเครื่องมือควบคุมติดตามและประเมินผลโอกาสที่แผนจะถูกนำไปปฏิบัติให้บรรลุจะมีมากขึ้น เพราะเครื่องมือเหล่านี้จะทำให้ผู้รับผิดชอบ

สามารถควบคุมตรวจสอบความก้าวหน้าของการปฏิบัติ และสามารถแก้ไขสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละช่วงเวลา

กล่าวโดยสรุปเหตุผลที่ปัจจัยด้านมาตรการควบคุมและประเมินผล เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะมาตรการควบคุมและประเมินผล มุ่งที่จะให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ต้องการรู้ว่าแผนงานที่ออกแบบให้หน่วยงานนำไปปฏิบัติสามารถนำไปสู่เป้าหมายในสภาพที่เป็นจริงได้ การควบคุมและประเมินผล จะสะท้อนปัญหาข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติให้บรรลุผล สำหรับนักวิเคราะห์การควบคุมและประเมินผล จะช่วยให้เข้าใจปรากฏการณ์และสามารถอธิบายหรือทำนายผลของปรากฏการณ์การนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดระบบการให้คุณให้โทษ ทำให้ผู้รับผิดชอบสามารถควบคุมตรวจสอบความก้าวหน้าของการปฏิบัติเข้าใจสถานการณ์ทั้งปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละช่วงเวลาเป็นการตรวจสอบความสำเร็จและล้มเหลวได้ทุกขั้นตอน

4) การสนับสนุนทรัพยากร Horn and Meter (1975, p. 458) ให้เหตุผลว่า เมื่อส่วนกลางเป็นฝ่ายกำหนดมาตรฐานของแผนงานและแนวปฏิบัติ เพื่อให้หน่วยงานและข้าราชการท้องถิ่นยอมปฏิบัติตามนโยบายระดับชาติส่วนกลาง จะต้องสนับสนุนเพื่อให้หน่วยงานและข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติสามารถดำเนินงานไปได้ โดยให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค การสนับสนุนทางการเงินจากส่วนกลางเป็นสิ่งจำเป็น วิธีการผลักดันของข้าราชการส่วนกลางด้านการให้ความสะดวกเพื่อให้ข้าราชการและหน่วยงานท้องถิ่นตอบสนองความต้องการของส่วนกลางอาจทำได้หลายวิธีดังกล่าวนั้นแล้ว Edwards (1978, pp. 303 - 305) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลดีนั้น จะต้องมีการสนับสนุน อันได้แก่ จำนวนและคุณภาพของบุคลากร ข้อมูลที่ทันสมัย การมอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณ การแนะนำและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง วรเชช จันทรศร (2527, น.540) เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับโครงสร้างงบประมาณ สถานที่ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากร นอกจากนี้ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการขาดแคลนงบประมาณ บุคลากรหรือบุคลากรขาดความรู้ความชำนาญ ขาดความพึงพอใจในงาน จะมีผลทำให้ การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เกิดผลตามวัตถุประสงค์ที่พึงปรารถนา สอดคล้องกับ Quade (1982) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ กระบวนการจัดการกับแบบแผนการนำเพื่อการเปลี่ยนแปลงโดยตรงตามอณัตติของ

นโยบาย โดยยอมรับต่อข้อกำหนดที่เกิดขึ้นจากการที่ได้มีการตัดสินใจไปก่อนแล้ว นั่นคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะเริ่มเกิดขึ้นภายหลังที่มีการตัดสินใจยอมรับวิธีปฏิบัติเฉพาะเรื่องนั้นไปแล้ว

โดยสรุป การนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจกล่าวได้ว่ากระบวนการเป็นผลต่อเนื่องมาจากขั้นตอนการกำหนดนโยบาย โดยต้องอาศัยองค์กรที่รับผิดชอบทำความเข้าใจหรือศึกษาว่า ทำอย่างไรองค์กรหรือบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติ จะสามารถนำและผลักดันให้ทรัพยากรการบริหารปฏิบัติงานเกิดผลสำเร็จได้ และสามารถประสานกิจกรรมให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย รวมทั้งสามารถหลีกเลี่ยงปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุผลสำเร็จของนโยบาย

2.2.1 ผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติสามารถแบ่งออกเป็นหลายฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายการเมือง หน่วยงานราชการ ข้าราชการ ผู้รับบริการ หรือผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบาย (วรเดช จันทรศร, 2552) ได้แก่

1) ฝ่ายการเมือง ครอบคลุมถึงรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ซึ่งนับเป็นผู้มีความสำคัญในการกำหนดขอบเขตในการนำนโยบายไปปฏิบัติของระบบราชการ โดยการออกกฎหมาย หรือกำหนดเป็นมติคณะรัฐมนตรี การออกกฎกระทรวง ตลอดจนการวางระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือเป็นแนวทางไปปฏิบัติ ซึ่งโดยทั่วไปฝ่ายการเมืองมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย ส่วนใหญ่ไม่เข้าไปมีส่วนในการกำหนดรายละเอียดของการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่เป็นผู้กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2) หน่วยงานราชการ เป็นองค์กรที่สำคัญที่สุดในส่วนของกระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยบทบาทของผู้กำหนดนโยบายนั้น หน่วยงานราชการจะเป็นผู้เก็บรวบรวม วิเคราะห์ และป้อนข้อมูลไปให้ฝ่ายการเมืองเพื่อตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เหมาะสม ซึ่งสำหรับในขั้นตอนการนำนโยบาย สาธารณะไปปฏิบัติ นั้น หน่วยงานราชการนับเป็นผู้มีบทบาทหลัก เพราะเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการนำนโยบายที่กำหนดไปสู่การปฏิบัติจริง นอกปัญหาหนึ่งที่พบบ่อยครั้งคือ หน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานมักมีแนวโน้มที่จะเลือกนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ เฉพาะนโยบายที่จะเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานของตนเองเป็นหลัก รวมทั้งนโยบายใดที่ต้องอาศัย

ความร่วมมือหรือการประสานงานระหว่างหน่วยงานหลายหน่วยงาน โยบายนั้น มักจะมีแนวโน้มที่จะล้มเหลวในการปฏิบัติ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานย่อมมีทัศนคติผลประโยชน์และวัตถุประสงค์หลักของหน่วยงานที่แตกต่างกันไป

3) ข้าราชการ เป็นผู้ปฏิบัติงานหลัก ซึ่งอาจเกี่ยวข้องในหลายระดับ อาทิ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานซึ่งมีความสำคัญอย่างมากในการสนับสนุนนโยบาย และผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง (Street Level) ที่เป็นผู้ให้บริการหรือดำเนินงานหลัก ซึ่งนับเป็นผู้ที่มีบทบาทอย่างมากในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะข้าราชการดังกล่าว เป็นผู้ปฏิบัติที่จะต้องสัมผัสกับประชาชนโดยตรง โดยข้าราชการในระดับปฏิบัติจะมีอิสระในการใช้วิจารณญาณในการตัดสินใจอย่างมาก โดยผู้บังคับบัญชาไม่อาจควบคุมได้ ข้าราชการในระดับนี้จะเป็นผู้แปลหรือตีความนโยบายมาเป็นแนวทางปฏิบัติงานด้วยตนเอง ซึ่งหากนโยบายขาดความชัดเจน ย่อมจะเกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติตามมา จึงกล่าวได้ว่าฝ่ายนี้เป็นผู้มีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก

4) ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับผลประโยชน์ ผู้ที่ได้รับผลจากนโยบาย คือ ผู้รับบริการ ผู้ได้รับผลประโยชน์ หรือผู้เสียประโยชน์ ทั้งในระดับบุคคล กลุ่ม หน่วยงานภาคเอกชน และหน่วยงานที่ไม่ได้มุ่งแสวงหากำไร โดยบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่มีปฏิสัมพันธ์กับข้าราชการในระดับล่างโดยตรง หากบุคคลดังกล่าวขาดการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม บทบาทที่จะมีอิทธิพลในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีค่อนข้างน้อย และยากที่จะได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมืองหรือระบบราชการ การรวมกลุ่มของผู้รับบริการจึงเป็นการเพิ่มบทบาทและอำนาจต่อรองจากผู้ได้และเสียประโยชน์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มากขึ้นนั่นเอง

2.2.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

การพิจารณาถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่ง สุกชัย ขาวะประภาส (2552) ให้ข้อคิดเห็นว่า ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ลักษณะของนโยบาย วัตถุประสงค์ของนโยบาย ความเป็นไปได้ทางการเมือง ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี ความพอเพียงของทรัพยากร ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทัศนคติของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และกลไก ภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ สอดคล้องกับ วรเดช จันทรศร (2552) ที่ศึกษาสังเคราะห์ปัจจัยว่า

การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้การนิรนัยจากแนวคิดและตัวแบบของนักวิชาการหลายท่าน อาทิ ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของ Horn and Meter (1975) ซึ่งมุ่งอธิบายแนวทางการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแบบบนลงล่าง มุ่งเน้นตัวแปรที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์และมาตรฐานทรัพยากรของนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมเพื่อให้เกิดการบังคับใช้ ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ สภาวะทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งความตั้งใจของผู้ปฏิบัตินโยบาย ซึ่งแต่ละตัวแปรต่างส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขณะที่ นักวิชาการไทยอย่าง สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ (2546) อธิบายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับแหล่งที่มาของนโยบาย ความชัดเจนของนโยบาย การสนับสนุนนโยบาย ความซับซ้อนในการบริหารงาน สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัติและการจัดสรรทรัพยากร โดยปัจจัยเหล่านี้ย่อมได้รับผลกระทบจากปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ซึ่งเป็นกลายเป็นเงื่อนไขที่สำคัญอีกประการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ตารางที่ 2.2 เปรียบเทียบแนวคิดของนักวิชาการประเด็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

นักวิชาการ	แนวคิด
ศุภชัย ยาวะประภาส (2548)	ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ลักษณะของนโยบาย วัตถุประสงค์ของนโยบาย ความเป็นไปได้ทางการเมือง ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี ความพอเพียงของทรัพยากร ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทศนคติของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และกลไก ภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
วรเดช จันทรศร (2552)	การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้การนิรนัยจากแนวคิดและตัวแบบของนักวิชาการหลายท่าน อาทิ ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
Horn and Meter (1975)	การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแบบบนลงล่าง โดยมุ่งเน้นตัวแปรที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์และมาตรฐาน ทรัพยากรของนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมเพื่อให้เกิดการบังคับใช้ ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ สภาวะทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งความตั้งใจของผู้ปฏิบัตินโยบาย

ตารางที่ 2.2 เปรียบเทียบแนวคิดของนักวิชาการประเด็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะ
ไปปฏิบัติ (ต่อ)

นักวิชาการ	แนวคิด
สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2550)	การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับแหล่งที่มาของนโยบาย ความชัดเจนของนโยบาย การสนับสนุนนโยบาย ความซับซ้อนในการบริหารงาน สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัติและการจัดสรรทรัพยากร

ที่มา : ผู้วิจัย, 2566

ตามที่กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีหลายประการด้วยกัน เช่น แหล่งที่มาของนโยบาย ความชัดเจนของนโยบาย การสนับสนุนนโยบาย ความซับซ้อนในการบริหารงาน สิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติ การจัดสรรทรัพยากร เป็นต้น ซึ่งประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ด้วย

2.2.3 ตัวแบบทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญหลายประการ โดยนโยบายสาธารณะมีผลกระทบโดยตรงต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของพลเมือง ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้ตัดสินใจนโยบายรวมถึงหน่วยงานผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จึงมีการศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างลึกซึ้ง ซึ่งกลุ่มนักรัฐศาสตร์และนักรัฐประศาสนศาสตร์ ช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1970 (Nimpanich, 2004) ตัวแบบทางทฤษฎีของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจำแนกออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ (1) ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง (Top-down Theories of Implementation) ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากล่างขึ้นบน (Bottom-up Theories of Implementation) ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสม (Hybrid Theories of Implementation) โดยในหัวข้อนี้ จะมุ่งนำเสนอไปที่หัวข้อที่สามเป็นหลัก โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง (Top-Down Theories of Implementation)

แนวทางตามทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญกับความสามารถของผู้กำหนดนโยบายในการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างชัดเจน รวมไปถึงการติดตาม กำกับดูแลและควบคุมการนำนโยบาย

ไปปฏิบัติ สำหรับสมมติฐานของทฤษฎีนี้ คือ (1) การนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มต้นมาจากการตัดสินใจของรัฐบาลกลาง (2) เน้นกระบวนการทางการเมืองตามทฤษฎีระบบ (3) มักไม่สนใจผลกระทบของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีต่อการให้บริการตามนโยบาย (4) นโยบายเป็นปัจจัยนำเข้า (Inputs) และการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลผลิต (Outputs) และ (5) แนวการศึกษาที่เน้นบทบาทการใช้อำนาจของผู้นำ

2) ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากล่างขึ้นบน (Bottom-up Theories of Implementation)

เป็นทฤษฎีเน้นผู้ปฏิบัติเชิงพื้นที่ในฐานะผู้ให้บริการและมองการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการต่อรองที่เกิดในเครือข่ายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ทฤษฎีนี้เกิดขึ้นช่วงปลายทศวรรษ 1970 ถึงทศวรรษ 1980 สมมติฐานของทฤษฎีนี้ ได้แก่ (1) ผลลัพธ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย (2) การเชื่อมโยงเชิงสาเหตุและผลตามความเชื่อของทฤษฎีจากบนลงล่างก็อาจไม่เป็นจริงเสมอไปหรืออาจไม่ได้ผลจริงตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย (3) สนใจศึกษาสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในระดับของการรับบริการและสาเหตุที่แท้จริงที่มีผลต่อการปฏิบัติในระดับล่าง (4) การศึกษาจะเริ่มจากการระบุเครือข่ายของตัวแสดงในการให้บริการที่แท้จริงเป็นอย่างไร และ (5) ปฏิเสธแนวคิดนโยบายเริ่มมาจากระดับบนและส่งนโยบายลงมาให้ผู้ปฏิบัติเพื่อปฏิบัติตามจะให้ผลสำเร็จมากที่สุด แต่มีแนวคิดว่าการใช้ดุลพินิจการให้บริการระดับล่างเป็นปัญหาที่แท้จริงมากกว่าการพิจารณาจากระดับบน

3) ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสม (Hybrid Theories of Implementation)

เกิดขึ้นจากการอภิปรายข้อโต้แย้งเชิงวิพากษ์ ระหว่างนักวิชาการการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแบบบนลงล่างและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแบบล่างขึ้นบน ขณะที่ นักวิชาการการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแบบผสมผสาน ซึ่งพยายามสังเคราะห์แนวทางการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแบบบนลงล่างและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแบบล่างขึ้นบน ส่งผลให้เป็นที่มาของแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติแนวทางใหม่ เพื่อหลีกเลี่ยงจุดอ่อนหรือข้อดีของทั้งสองแนวทาง ได้แก่ การนำส่วนที่เป็นจุดเด่นของแนวทางบนลงล่าง โดยแนวทางของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 2 ประการ ที่มีผลต่อแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติดังนี้

ประการแรก ได้พยายามขจัดจุดอ่อนเชิงแนวคิดซึ่งที่ผ่านมาได้มีการอภิปรายถกเถียงกันระหว่างตัวแบบจากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบนถึงจุดอ่อนดังกล่าว กล่าวคือ แทนที่จะไปอภิปราย

ถกเถียงเชิงประจักษ์เกี่ยวกับการ Conceptualization กระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ แต่ควรมาพิจารณาถ้อยแถลงที่อภิปรายถกเถียง โดยนำประเด็นเหล่านั้นเพิ่มเข้าไปในแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบใหม่ ซึ่งทำให้ส่วนกลางที่ทำหน้าที่คอยกำกับดูแล (Steering) ขณะที่ ส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระคล่องตัวมากขึ้น

ประการที่สอง พยายามชี้ให้เห็นหรือถึงปัจจัยสำคัญที่คนได้รับการให้ความสนใจในปัจจัยเหล่านั้นเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกัน นักวิชาการด้านนี้ได้หยิบยกประเด็นที่ควรจะได้มีการตระหนักหรือควรที่จะมีการให้ความสนใจเกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่าควรวิเคราะห์เกี่ยวกับเรื่องนี้ เพื่อนำเอากระบวนการของการกำหนดนโยบายมาพิจารณา

อาจกล่าวได้ว่าทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่างและล่างขึ้นบน เป็นทฤษฎีที่มีประเด็นโต้แย้งนักวิชาการหลายคนพยายามตีความและทบทวนทฤษฎีทั้งสองเข้าด้วยกัน อาทิ Elmore (1985) Sabatier (1986) และ Goggin, Bowman, Lester and O'Toole (1990) ได้รวมองค์ประกอบทั้งสองฝ่ายเข้าด้วยกัน สำหรับปิดจุดอ่อนของแต่ละฝ่าย เป็นต้นว่า (1) ทฤษฎีบนลงล่างเน้นการเริ่มต้นจากข้างบนมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างทฤษฎีทั่วไป ยึดถือตามแนวกระบวนการและขั้นตอนนโยบาย เน้นการนำการตัดสินใจระดับบนไปปฏิบัติยึด ประชาธิปไตยแบบตัวแทนหรือตัวแทนผู้นำ (2) ทฤษฎีล่างขึ้นบนเริ่มต้นจากล่างและขยายออกไปทางข้าง มีจุดมุ่งหมายที่จะพรรณนาและอธิบายปฏิกริยาของตัวแสดงในการให้บริการถือว่าขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติแยก ไม่ได้แยกออกจากขั้นการก่อรูปหรือยึดตามหลักการหลอมรวม (Fusionist Model) มากกว่าจะกระจายออกไปปฏิบัติเฉพาะขั้นตอนของนโยบาย ซึ่งไม่มีทางที่ระดับบน จะคุมระดับล่างได้หมดเนื่องจากระดับล่างมีดุลพินิจและผลประโยชน์เป็นของตัวเอง ทฤษฎีล่างขึ้นบนยึดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมกล่าวคือ นอกจากผู้นำแล้วยังต้องคำนึงถึงเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น ภาคเอกชนและกลุ่มเป้าหมายด้วย ดังนั้นการผสมตามทฤษฎีใหม่ทำให้เกิดแนวทางบูรณาการขึ้นมาจำนวนมาก โดยตัวแบบที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีนี้ได้แก่

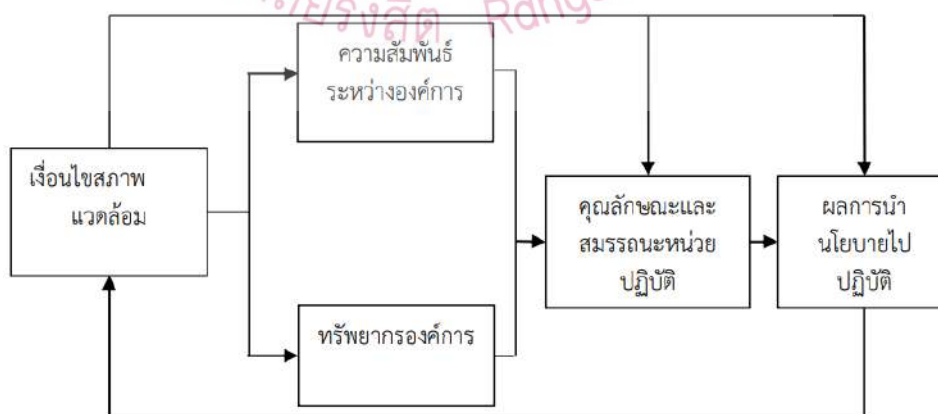
1) ตัวแบบการกระจายอำนาจ (A Model of Decentralization Program Implementation Process)

1.1) แนวคิดพื้นฐานของตัวแบบ Cheema and Rondineli (1983) ได้พัฒนาตัวแบบการกระจายอำนาจ (A Model of Decentralization Program Implementation Process) ขึ้น เพื่อ

ใช้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแผนงานการกระจายอำนาจในการนำนโยบายไปปฏิบัติในเอเชีย โดยมุ่งเน้นศึกษาสมรรถนะขององค์กรท้องถิ่นในการพัฒนาชนบท

1.2) องค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบ คือ เงื่อนไขทางสภาพแวดล้อม (Environmental Conditions) โครงสร้างระบบราชการ (Bureaucratic Structure) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (Inter-Organizational Relationship) ทรัพยากรองค์กรสำหรับการนำแผนงานไปปฏิบัติ (Organizational Resources for Program Implementation) และคุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ (Characteristics and Capabilities of Implementing Agencies) การให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจ ซึ่งมีสมมติฐานว่าผลการปฏิบัติงาน และผลกระทบจากการนำแผนงานไปปฏิบัติในระดับท้องถิ่น เป็นผลจากอิทธิพลของกลุ่มตัวแปร 4 กลุ่ม ได้แก่ เงื่อนไขสภาพแวดล้อม ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ทรัพยากรองค์กรสำหรับนำแผนงานไปปฏิบัติคุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยงานปฏิบัติ

1.3) จุดเด่นของตัวแบบการกระจายอำนาจ (A Model of Decentralization Program Implementation Process) มีจุดเด่น คือ การประเมินความสำเร็จของแผนงานอาจทำได้ 2 วิธี ได้แก่ วิธีที่หนึ่ง ทำการประเมินโดยพิจารณาจากพื้นฐานของวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในเอกสารนโยบายของรัฐบาล โดยตรวจสอบวัตถุประสงค์เหล่านี้ด้วยการสร้างเครื่องมือชี้วัดที่เหมาะสม วิธีที่สอง ทำการประเมินผลงานจากผลกระทบทางสังคมและผลการพัฒนาที่เกิดขึ้น โดยพิจารณาจากเป้าหมายของการพัฒนาซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป



รูปที่ 2.1 ตัวแบบการกระจายอำนาจ (A Model of Decentralization Program Implementation Process)

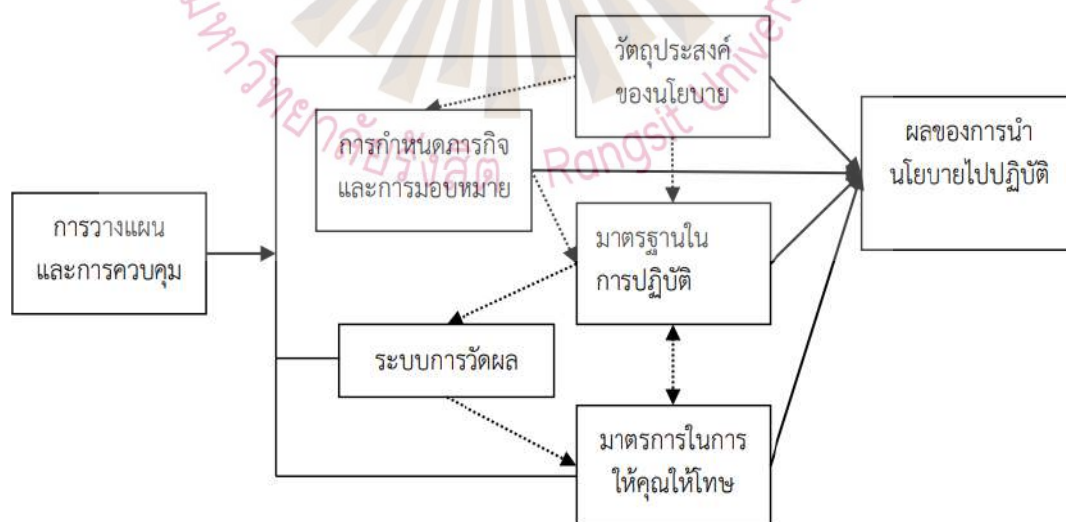
ที่มา : Cheema and Rondinelli, 1983

2) ตัวแบบยึดหลักเหตุผล (Rational Model)

2.1) แนวคิดพื้นฐานของตัวแบบ มีฐานคิดว่านโยบายที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงานและกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยส่วนย่อย ขององค์การ มีระบบวัดผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบการให้คุณให้โทษ

2.2) องค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มต้นมาจากการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจถึงเป้าหมายหรือผลลัพธ์ของผู้กำหนดนโยบายว่าต้องการอะไร ซึ่งช่วยให้ผู้ปฏิบัติสามารถกำหนดภารกิจ มอบหมายงานหน้าที่ความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะช่วยให้การประสานการปฏิบัติงานเป็นไปโดยราบรื่น การกำหนดมาตรฐานในการทำงานอำนวยความสะดวกให้เกิดระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ เป็นกร่งายที่ผู้บริหารนโยบายสามารถควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายได้อย่างตลอดเวลาและต่อเนื่อง

2.3) จุดเด่นของตัวแบบ มีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าอะไรเป็นเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ



รูปที่ 2.2 ตัวแบบยึดหลักเหตุผล (Rational Model)

ที่มา : วรเดช จันทรศร, 2552

3) ตัวแบบกระบวนการ

3.1) แนวคิดพื้นฐานของตัวแบบ ตัวแบบกระบวนการ (The Policy-Program-Implementation Process, PPIP) พัฒนาขึ้น โดย Alexander (1985) เห็นว่ามีข้อจำกัด 2 ประการ การทำความเข้าใจกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ (1) ความซับซ้อนของกิจกรรมที่เกี่ยวข้องร่วมกัน ซึ่งทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติขาดความราบรื่น ความซับซ้อนของกิจกรรมซึ่งเป็นต้นตอของปัญหาและเทคนิคการคำนวณความน่าจะเป็นที่จะนำมาใช้ในการแก้ปัญหา (2) วิธีการต่าง ๆ ที่ได้จากการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจะช่วยสร้างความเข้าใจเพียงบางส่วนและยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ ทฤษฎีเหล่านี้ควรเสนอกรอบทั่วไปในการศึกษาเพื่ออธิบายถึงกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ ชัดเจนและครอบคลุมถึงกรอบความคิดเชิงทฤษฎีในการศึกษา เพื่อสร้างความเข้าใจให้ครอบคลุมทั้งกระบวนการ

3.2) องค์ประกอบของตัวแบบ ตัวแบบกระบวนการให้ความสำคัญต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวกับการเปลี่ยนรูปของความตั้งใจสู่กิจกรรมที่เป็นกระบวนการเชิงปฏิสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง โดยเป็นกระบวนการเริ่มต้นด้วยปัจจัยกระตุ้น (Stimulus) การเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อเป็นนโยบาย (Policy) และต่อเนื่องด้วยการกำหนดรายละเอียดของแผนงาน (Program) แล้วจึงนำไปปฏิบัติ (Implementation) โดยความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ได้ดังนี้

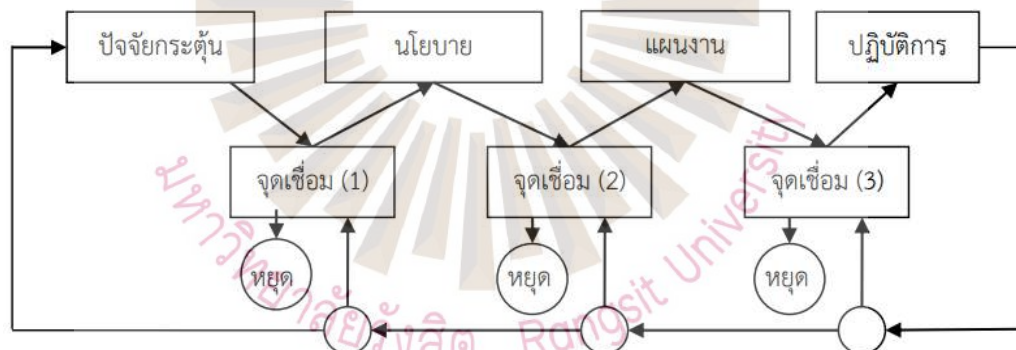
1) ปัจจัยกระตุ้น เป็นขั้นตอนตระหนักถึงปัญหาและความชัดเจนของปัญหา แนวทางการพัฒนานโยบาย คุณลักษณะของปัญหา การกำหนดวัตถุประสงค์หรือการรับรู้เกี่ยวกับปัญหานโยบาย และผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นหรือการรับรู้ถึงผลกระทบจากนโยบายที่เคยปฏิบัติมาแล้ว

2) นโยบาย เป็นจุดที่ปัญหาจะถูกกำหนดให้อยู่ในกรอบนิยามของนโยบาย ซึ่งกระบวนการนโยบาย แผนงานและการนำนโยบายไปปฏิบัติ คำสั่งจากผู้กำหนดนโยบาย ผู้การปฏิบัติโดยกำหนดเป้าประสงค์และวิธีการในการบรรลุเป้าประสงค์

3) แผนงาน แผนงานต้องระบุทรัพยากรที่ต้องใช้และสถานที่ที่เหมาะสม การกำหนดชุดของการกระทำและประชากรกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับประโยชน์

4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ การปฏิบัติเพื่อให้แผนงานบรรลุผล ประโยชน์ตามที่ตั้งใจไว้ เป็นตัวแบบที่แสดงถึงการเชื่อมโยงต่อเนื่องของกระบวนการตามลำดับ ตั้งแต่ขั้นตอนปัจจัยกระตุ้นต่อไปยังการพัฒนานโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยอาศัยจุด เชื่อมโยงเป็นตัวประสานปัจจัยความซับซ้อน ซึ่งจุดเชื่อมโยงจะเปิดโอกาสให้มีทางเลือกอื่นเข้ามา มี ลักษณะดังนี้ (1) จากขั้นตอนที่เกิดขึ้นก่อนหน้า (2) จากขั้นตอนต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก่อน แต่ไม่รวม ขั้นตอนก่อนหน้าที่เพิ่งเกิดขึ้น (3) จากขั้นตอนย่อย หรือขั้นตอนก่อนหน้าอื่น ๆ ในลักษณะผล สะท้อนกลับหรือการประเมินผล (4) ขั้นตอนต่อไป ซึ่งอาจนำไปสู่ขั้นตอนย่อย โดยไม่รวมขั้นตอน ที่ติดตามมา (5) ไปสู่ขั้นตอนก่อนความสมบูรณ์ของกระบวนการ

3.3) จุดเด่นของตัวแบบ คืออธิบายกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ สอดคล้องกับสถานการณ์ในแต่ละกรณี ตัวแบบกระบวนการจะแสดงความต่อเนื่องของ กระบวนการตามลำดับ ตั้งแต่ขั้นตอนปัจจัยกระตุ้นจนถึงการพัฒนานโยบายและการนำนโยบายไป ปฏิบัติ แต่ละขั้นตอนเชื่อมโยงด้วย “จุดเชื่อมโยง” ซึ่งเป็นตัวประสานความซับซ้อนของปัจจัยเชิง ปฏิสัมพันธ์



รูปที่ 2.3 ตัวแบบกระบวนการ (The Policy-Program-Implementation Process, PPIP)

ที่มา : Alexander, 1985

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการนวัตกรรมการบริหารภาครัฐและห้องปฏิบัติการนโยบาย

2.3.1. การดำเนินนโยบายเชิงทดลอง

แซนด์บ็อกซ์ (Sandbox) “Sandbox” ศัพท์ที่ปัจจุบันใช้อย่างแพร่หลายในทุกมุมโลก แม้ว่าความหมายที่แท้จริงของคำนี้คือ “กระบะทราย” หรือพื้นที่ขนาดพอเหมาะที่ใส่ทรายไว้เพื่อ

ปรุ่่งแต่งพัฒนากระบวนการทางความคิดเชิงสร้างสรรค์ของเด็ก ๆ ให้มือและแขนทั้งสองข้างได้ออกกำลังกล้ามเนื้อมัดเล็กโดยการขุดทราย สร้างปราสาท ปั้นรูปต่าง ๆ ซึ่งทุกคนก็คงจะเคยเห็นในโรงเรียนที่มีระดับชั้นอนุบาลส่วนใหญ่จะมีพื้นที่ใส่ทรายพร้อมอุปกรณ์พลาสติกลักษณะคล้ายจอบ เสียม ถังขนาดเล็ก บางโรงเรียนก็เรียกว่าบ่อทราย บางโรงเรียนก็เรียกว่า “กระบะทราย” ซึ่งก็ถือว่าเป็นที่นิยมของเด็ก ๆ ระดับอนุบาลหรือแม้กระทั่งผู้ปกครองอยู่ไม่น้อย ซึ่งที่มาของการเกิดขึ้นของ Sandbox สำหรับเด็กอนุบาลนั้น ผมได้พยายามตามหาที่ไปที่มาว่าเริ่มมีในโลกตั้งแต่เมื่อไหร่แต่ก็ไม่ปรากฏ และนี่คือที่มาของเรื่องนี้ (เอกพงษ์ หริ่มเจริญ, 2564)

Sandbox ในบริบทโลกยุค Digital

ในยุค Digital Disruption หรือยุคที่ Digital เข้ามามีบทบาทในทุกย่างก้าวของชีวิต การเข้ามาอย่างรวดเร็วของ Digital ทำให้วิถีชีวิตหรือแม้แต่อาชีพรูปแบบเดิม ๆ นั้น เปลี่ยนแปลงไป ทำให้อาชีพบางประเภทนั้นจางหายไปจากชีวิตประจำวันของผู้คน ซึ่งการเข้ามาของเทคโนโลยีแม้จะทำให้เกิดการพัฒนาและสร้างความเจริญให้กับมนุษยชาติ แต่ทุกอย่างไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างทันทีภายในสังคม ซึ่งหากเกิดเป็นประเทศที่ภาครัฐมีแนวคิดแบบ Regulator หรือ ‘รัฐเป็นผู้กำกับดูแล’ การเปลี่ยนเข้าสู่สังคม Digital นั้นจะต้องมีการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบ ข้อกฎหมาย หรือแนวทางปฏิบัติที่วางไว้ในรูปแบบเดิม ๆ ของภาครัฐ ทำให้คำว่า Sandbox ถูกนำกลับมาใช้ในรูปแบบที่เรียกว่า “Regulatory Sandbox” คือ การกำหนดพื้นที่อาณาเขตหรือนิคมอุตสาหกรรม ที่ยกเว้นการบังคับใช้กฎระเบียบบางอย่างที่อาจจะเป็นอุปสรรคในการประกอบธุรกิจโดยการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ โดยปัจจุบัน เป็นที่ยอมรับในกลุ่มนักธุรกิจ นักวิชาการ ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน ว่าระเบียบและข้อกฎหมายเดิมที่ถูกกำหนดไว้โดยรัฐ ส่วนหนึ่งเป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศในโลกยุค Digital

ดังนั้น การเปิดพื้นที่ให้ทำ Regulatory Sandbox ช่วยสร้างให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน เพื่อหาทางออกร่วมกันในการกำหนดนโยบายหรือหาวิธีการที่เหมาะสมให้กับทุกฝ่าย เพื่อช่วยกันพัฒนาประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุดในโลกแห่งยุค Digital ซึ่งเป็นการลองผิดลองถูกผ่านการใช้ Sandbox หรือสถานที่ ๆ ถูกกำหนดไว้เพื่อการทดสอบ ทดลอง จนมั่นใจว่าเหมาะสมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ยกตัวอย่างเช่น ปี 2016 หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านการเงินของอังกฤษได้ทดลองทำ Regulatory Sandbox เพื่อสร้างพื้นที่ผ่อนปรนกฎระเบียบ และสนับสนุนการสร้างโมเดลธุรกิจที่ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการให้บริการทางการเงิน Regulatory Sandbox เป็นสนามทดสอบแนวคิดธุรกิจ ผลิตภัณฑ์หรือบริการใหม่ ๆ ในตลาดจริง ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐ ผู้พัฒนาสามารถทดสอบผลิตภัณฑ์ หรือปรับแต่งโมเดลทางธุรกิจในสภาพแวดล้อมที่ถูกควบคุมโดยไม่ต้องกังวลว่า จะถูกดำเนินการทางกฎหมายหากว่าแนวคิดทางธุรกิจ หรือนวัตกรรมที่คิดสร้างขึ้นนั้นขัดกับกฎระเบียบที่ใช้บังคับอยู่ เครื่องมือนี้จะช่วยผู้ประกอบการลดเวลาการเข้าสู่ตลาดเชิงพาณิชย์ ขณะที่ หน่วยงานรัฐที่กำกับดูแลก็จะได้เรียนรู้ผลกระทบที่เกิดขึ้นภายใต้ตลาดจริง เพื่อที่จะได้ทราบว่ากฎระเบียบ ในปัจจุบันนั้นมีช่องว่าง หรือไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างไร ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาปรับเปลี่ยนกรอบวิธีคิด และแก้ไขกฎระเบียบให้ทันสมัยต่อไปเป้าหมายของแซนด์บ็อกซ์ คือ ทดสอบก่อนนำไปใช้จริง ดูแล้วไม่แตกต่างจากการจัดทำโครงการนำร่อง (Pilot Project) ซึ่งเป็นการทดสอบความเป็นไปได้ของแนวคิด ก่อนนำไปขยายผลในวงกว้าง

2.3.2. ห้องปฏิบัติการนโยบาย

การปฏิรูประบบราชการ (Public Sector Reform) กลายเป็นกิจกรรมสำคัญของรัฐบาลทั่วโลกเพื่อให้ได้มาซึ่งแนวคิด วิธีการ และกระบวนการปรับเปลี่ยนการดำเนินงานภาครัฐให้เท่าทันกับความเปลี่ยนแปลง กล่าวอีกนัยหนึ่ง การสร้างนวัตกรรมการบริหารงานภาครัฐ กลายเป็นหนึ่งในโจทย์สำคัญของกิจกรรมการปฏิรูปที่กำลังเกิดขึ้น (วสันต์ เหลืองประภัสร์ แพรวา สาธุธรรม รุ่งศักดิ์ สาธุธรรม และวณัน ทวีลาสงส์, 2563)

สำหรับห้องปฏิบัติการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Lab) ถือเป็นหนึ่งในนวัตกรรมสำคัญของแนวทางการจัดวางนโยบายสาธารณะ โดยมีลักษณะสำคัญ คือเป็นทีมหรือหน่วยงาน ที่มุ่งเน้นในการออกแบบนโยบายสาธารณะ ด้วยวิธีการแปลกใหม่ (Innovative) ที่เชื่อมโยงผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ทุกฝ่ายเข้ามาร่วมในกระบวนการออกแบบ (Design Process) โดยเน้นการใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence-based) ที่สำคัญที่สุดคือการยืนยันว่า ผู้ใช้บริการขั้นสุดท้าย (End Users) คือ ศูนย์กลางในทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดวางนโยบาย หลังยกวางนโยบายแล้วเสร็จก็จะมีทดสอบและทำให้ถูกต้องสมบูรณ์ (Tested and Validated) ผ่านกระบวนการทดลองในรูปแบบต่าง ๆ ห้องปฏิบัติการนโยบายสาธารณะยังดำเนินกิจกรรมกว้างขวาง เช่น การจัดเตรียม

การศึกษากลุ่มตัวอย่าง (Prospective Studies) การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการอย่างสร้างสรรค์ หรือการปลูกเร้าพลังข้าราชการผ่านกิจกรรมการเรียนรู้และฝึกอบรมต่าง ๆ ปัจจุบัน ห้องปฏิบัติการนโยบายส่วนใหญ่ทั่วโลกยังอยู่ในขั้นของการบ่มเพาะการดำเนินงาน โดยทีมงานข้าราชการ ผนวกด้วยการสนับสนุนจากนักออกแบบ และผู้เชี่ยวชาญด้านนวัตกรรมสาธารณะจากภายนอกองค์กรเข้ามาร่วมด้วย ทั้งนี้ มีห้องปฏิบัติการนโยบายไม่มากนักที่ก่อตั้งมานานเกินทศวรรษ องค์กรส่วนใหญ่เพิ่งเริ่มก่อตัวแพร่หลายขึ้นในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา โดยมีอายุเฉลี่ยเพียงประมาณ 3 ปี จึงอาจกล่าวได้ว่า ปัจจุบันห้องปฏิบัติการนโยบายกำลังอยู่ในช่วงที่วงจรชีวิตของมีพลวัตสูง เพราะแต่ละปีมีห้องปฏิบัติการจำนวนมากได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่ ขณะที่ บางโครงการอาจหยุดชะงักหรือยกเลิกด้วยเหตุผลที่ต่างกันออกไป เช่น การปรับลดงบประมาณ การปรับเปลี่ยนวาระทางการเมือง หรือแม้แต่การเปลี่ยนรัฐบาล เป็นต้น (วสันต์ เหลืองประภัสร์ แพรวา สาธุธรรม รุ่งศักดิ์ สาธุธรรม และ วาน ฉันทวิลาสวงศ์, 2563)

NESTA (National Endowment for Science Technology and the Arts) ซึ่งเป็นองค์กรการกุศลด้านการพัฒนานวัตกรรมของอังกฤษได้ประเมินจำนวนห้องปฏิบัติการนวัตกรรม (Innovation Lab) ในขอบเขตนานาชาติว่ามีประมาณกว่า 100 แห่ง ในปี 2015 (Kimbell, Macdonald, University of Brighton, & Centre for Research and Development, 2015) ขณะที่ รายงานการศึกษาเรื่อง Public Policy Labs in European Union Member State จัดทำโดย JRC (Joint Research Center) แห่ง European Commission ได้มีผลการสำรวจห้องปฏิบัติการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Lab) ของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป 27 ประเทศ พบว่า ปี 2016 มีการจัดตั้งห้องปฏิบัติการนโยบายขึ้นแล้วถึง 65 แห่ง จึงอาจสะท้อนให้เห็นว่า สหภาพยุโรปคือภูมิภาคที่มีบทบาทนำในการขับเคลื่อนเรื่องนี้

2.3.3 การสร้างนวัตกรรมกับห้องปฏิบัติการนโยบาย

ในปัจจุบันประชาคมโลกทุกพื้นที่และทุกระดับสามารถสัมผัสได้ถึงการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงและก้าวกระโดด สร้างทั้งโอกาสและความปั่นป่วนต่อวิถีชีวิต สังคม การปกครอง และแนวทางการพัฒนาในอีกหลากหลายด้าน นอกจากนี้ อัตราการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในอนาคตอันใกล้ ทำให้ประเด็นทางสังคมและเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ มีความซับซ้อนและยุ่งเหยิงมากยิ่งขึ้น จนกลายเป็นความท้าทายที่สำคัญต่อวิธีการพัฒนานโยบายสาธารณะในรูปแบบเดิม รัฐในฐานะผู้วางแนวทางการ

เปลี่ยนแปลง ผู้สร้างความสมดุลต่อสังคม และผู้รักษาความเสถียรภาพของประเทศ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับตัวและแสวงหาแนวทางการพัฒนา นโยบายสาธารณะให้สามารถตอบโจทย์ความท้าทายใหม่และตอบสนองความต้องการของประชาชนในปัจจุบันและอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยจำเป็นต้องคำนึงถึงการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และประชาชนโดยรวมมากขึ้น (อมรชัย บ้านเมือง, 2564)

ห้องปฏิบัติการนโยบาย (Policy Lab) คือ พื้นที่หรือหน่วยงานสร้างสรรค์นวัตกรรมทางนโยบาย (Policy Innovation) อย่างมีส่วนร่วม โดยเน้นความต้องการของประชาชนเป็นศูนย์กลาง และเป็นหนึ่งในแนวความคิดที่กำลังได้รับความสนใจจากนานาประเทศทั่วโลก อาทิ Policy Lab ในสหราชอาณาจักร, Public Sector Innovation Units ในออสเตรเลีย, The Policy Lab Digital Work and Society ในเยอรมนี, Design Policy Lab ในสหภาพยุโรป และ Innovation Lab ในสิงคโปร์ เป็นต้น (สถาบันบันพระปกเกล้า, 2564)

อย่างไรก็ตาม นิยามความหมายของห้องปฏิบัติการนโยบายอาจแตกต่างกันไปตามภารกิจสาธารณะ การกำกับดูแลของแต่ละรัฐบาล และบริบททางการเมืองของแต่ละประเทศ ซึ่งห้องปฏิบัติการนโยบายเหล่านี้ล้วนเกิดขึ้นพร้อมกับความต้องการการพัฒนาเครื่องมือและวิธีวางนโยบายแบบใหม่ เพื่อให้นโยบายสาธารณะสามารถตอบสนองได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อความซับซ้อนของประเด็นปัญหาทางเทคโนโลยี เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว รวมทั้งการเป็นหน่วยงานที่ช่วยสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางแนวความคิดและวัฒนธรรมการทำงานของภาครัฐให้ก้าวทันกับบริบทการเปลี่ยนแปลงภายนอกอีกด้วย (Kimbell, 2015)

ทั้งนี้ จุดร่วมของห้องปฏิบัติการนโยบายต่าง ๆ มีลักษณะและหลักการทำงานที่สำคัญอยู่ 5 ด้าน คือ 1) ออกแบบร่วมกับประชาชน 2) ทำงานแบบเครือข่าย 3) คิดที่ขอบของความเป็นไปได้ 4) ใช้เครื่องมือดิจิทัลเพิ่มประสิทธิภาพ และ 5) ทดลองและปรับปรุง โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) ออกแบบร่วมกับประชาชน (Design with Citizens) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการออกแบบนโยบาย วางแผนการดำเนินงาน และการลงมือปฏิบัติมีอยู่หลายขั้น (Arnstein, 1969) ซึ่งหลายครั้งในกระบวนการวางแผนนโยบาย รัฐมักจะมองประชาชนเป็นเพียงผู้

ได้รับประโยชน์ ผู้ได้รับผลกระทบ หรือเพียงผู้รับบริการเท่านั้น (Bailey & Lloyd, 2016) ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นเพียงช่วงท้ายของกระบวนการเพื่อยืนยันแนวความคิดของแผนนโยบาย ในทางกลับกัน ห้องปฏิบัติการนโยบายต่าง ๆ มักนำวิธีคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking) มาใช้ควบคู่กับพื้นฐานการออกแบบที่ยึดให้คนหรือประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Human-Centered Design) แนวความคิดดังกล่าวเล็งเห็นถึงความสำคัญในองค์ความรู้ของประชาชนและคนในพื้นที่ที่มีศักยภาพในการร่วมหาคำตอบไปด้วยกันกับหน่วยงานของรัฐ จึงอาจกล่าวได้ว่า ห้องปฏิบัติการนโยบายมีส่วนสำคัญในการเป็นสะพานเชื่อมระหว่างการทำงานของหน่วยงานรัฐกับประชาชนเพื่อหาทางออกร่วมกัน ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดนวัตกรรมเชิงนโยบายใหม่ ๆ ที่ตอบโจทย์ประชาชนได้มากขึ้น และยังเป็นการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนให้ดียิ่งขึ้นอีกด้วย (Kimbell, 2015)

2) ทำงานแบบเครือข่าย (Work in Networks) การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่สร้างความยุ่งเหยิงและความซับซ้อนต่อสังคมมีส่วนสำคัญทำให้ปัญหาในปัจจุบันและอนาคตมีลักษณะที่เกี่ยวเนื่องกันอย่างเป็นพลวัตและเป็นองค์รวมมากยิ่งขึ้น จนเป็นผลสืบเนื่องให้กระบวนการแก้ปัญหาต้องการการบูรณาการข้ามศาสตร์ ความเชี่ยวชาญ หน่วยงาน และภาคส่วนต่าง ๆ เป็นอย่างมาก ในทางกลับกันองค์กรภาครัฐขนาดใหญ่มักมีกฎระเบียบและข้อจำกัดต่าง ๆ ที่ต้องการเสริมสร้างให้รัฐมีความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) มากยิ่งขึ้น แต่กลับนำมาซึ่งความยุ่งยากในการประสานงานและร่วมงานกันระหว่างหน่วยงานภายใน และระหว่างองค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ ทำให้การทำงานอย่างเป็นองค์รวมผ่านการบูรณาการข้ามศาสตร์ยังไม่เกิดขึ้นมากนักในระดับของการวางแผนนโยบายด้วยความท้าทายของปัญหาสังคมที่ซับซ้อนดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ห้องปฏิบัติการนโยบายต่าง ๆ มักเป็นหน่วยงานย่อยที่มีอิสระในการทำงานค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับองค์กรภาครัฐโดยรวม มีโครงสร้างองค์กรเป็นการทำงานแบบเครือข่ายระหว่างบทบาทต่าง ๆ ภายในห้องปฏิบัติการนโยบายด้วยตนเอง และมีขนาดเล็กเพราะห้องปฏิบัติการนโยบายมีหน้าที่สำคัญในการสร้างและทำงานผ่านระบบนิเวศเพื่อการทำงาน (Ecosystem) ที่เต็มไปด้วยผู้เกี่ยวข้องในสายงาน องค์กร และภาคส่วนที่หลากหลาย (สถาบันบันพระปกเกล้า, 2564)

3) คิดจากความเป็นจริงและความเป็นไปได้ (Think at the Periphery) ด้วยความสำคัญของนโยบายภาครัฐต่อแนวทางการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของประเทศ ผู้วางแผนนโยบายจึงมักใช้การให้เหตุผลเชิงอนุมาน (Deductive Reasoning) ว่าผลลัพธ์จะเกิดขึ้นตามทฤษฎี และการให้เหตุผลเชิงอุปนัย (Inductive Reasoning) ว่าผลลัพธ์น่าจะเป็นเหมือนในกรณีศึกษาเพื่อ

สร้างความมั่นใจว่าผลกระทบจะเกิดขึ้นตามที่คาดหวังไว้ วิธีการดังกล่าวมีข้อจำกัดอยู่ 2 ด้าน คือ 1) การจำกัดทางออกในการแก้ปัญหาที่มักวนอยู่กับวิธีหรือทฤษฎีเดิม และ 2) การจำกัดการมองภาพอนาคตที่หลากหลายโดยการมองเพียงอนาคตที่คาดว่าจะเกิดขึ้น (Projected Future) (วสันต์ เหลืองประภัสร์ แพรวา สาธุธรรม รุ่งศักดิ์ สาธุธรรม และวณ ฉันทวิลาสวงศ์, 2563)

การสร้างสรรค์และออกแบบนวัตกรรมเชิงนโยบายที่ต้องการหาทางออกใหม่ ๆ จึงต้องเริ่มคิดจากสิ่งที่เห็นและเป็นจริงประกอบกับตรรกะที่เป็นไปได้ (Abductive Reasoning) เพื่อจุดประกายความคิดและแนวทางใหม่ ๆ สำหรับออกแบบ การทดลองหรือศึกษา ในขณะเดียวกันการมองภาพอนาคต (Foresight) ที่หลากหลายจะช่วยให้การวางแผนยุทธศาสตร์และนโยบายมีความพร้อมในการรับมือ (Robust) กับปัจจัยต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและผันผวนมากยิ่งขึ้น (สถาบันพระปกเกล้า, 2564)

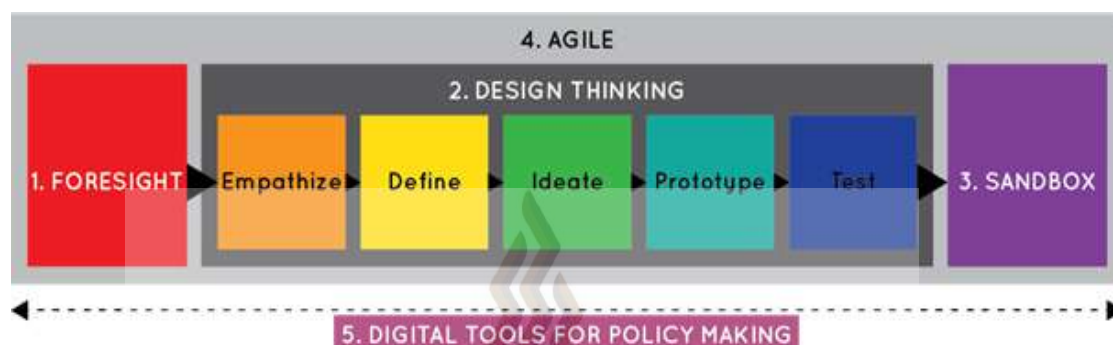
4) ใช้เครื่องมือดิจิทัลเพิ่มประสิทธิภาพ (Utilize Digital Tools for Efficiency) การพัฒนาและเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีมีส่วนสนับสนุนให้การทำงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เครื่องมือดิจิทัลสามารถนำมาใช้ได้ตลอดกระบวนการนโยบาย นับตั้งแต่วางแผนนโยบายการแก้ไขปัญหา การหาทางออก และการทดสอบนโยบาย โดยกลุ่มเครื่องมือที่สำคัญมี 2 กลุ่มหลัก คือ 1) กลุ่มเครื่องมือการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนต่าง ๆ เช่น การสร้างช่องทางออนไลน์ในการติดต่อรัฐ การสำรวจข้อมูลหรือความเห็นของประชาชนผ่านระบบหุ่นยนต์โต้ตอบสนทนาอัตโนมัติ (Chatbot) หรือการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการประชุมอย่างมีส่วนร่วม และ 2) กลุ่มเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ข้อมูล (Data Science) เพื่อให้รัฐเห็นประเด็นในภาพกว้างและสร้างนโยบายที่ขับเคลื่อนด้วยข้อมูล (Data-Driven Policy) (Esty & Rushing, 2007) โดยรัฐจำเป็นต้องเริ่มเก็บข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) เพื่อเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ นอกจากนี้ หน่วยงานรัฐยังสามารถต่อยอดไปใช้ศาสตร์การเรียนรู้สมองกล (Machine Learning) หรือปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) เพื่อทำความเข้าใจพฤติกรรมของสังคมและนำไปสู่การแนะนำทางออกที่ตรงกับความต้องการส่วนบุคคลได้ การพัฒนาของเครื่องมือทางดิจิทัลทั้งหลายเหล่านี้ จึงกลายเป็นโอกาสสำคัญที่ห้องปฏิบัติการนโยบายต่าง ๆ สามารถช่วยให้ภาครัฐวางแผนนโยบายทั้งเชิงลึกและเชิงกว้างได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักวิชาการ, 2559)

5) ทดลองซ้ำๆ และปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (Continue to Experiment and Iterate) การเป็นห้องปฏิบัติการทดลองมีนัยแฝงของการเป็นพื้นที่สำหรับการลองผิดลองถูกกับเครื่องมือ วิธีการ และนวัตกรรมใหม่ ๆ ซึ่งในที่นี้การเป็นห้องปฏิบัติการนโยบายจึงเป็นพื้นที่สำหรับการลองผิดลองถูกทั้งกับวิธีการสร้างนโยบายและกับผลลัพธ์ของนวัตกรรมเชิงนโยบายด้วย ทั้งนี้ แม้การลองผิดลองถูกจะเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างสรรค์นโยบายใหม่ ๆ แล้ว สิ่งที่ซ่อนเร้นอยู่ในการทดลองที่หลีกเลี่ยงไม่ได้คือความเสี่ยงต่อความล้มเหลวที่มีโอกาสเกิดขึ้นอยู่เป็นประจำ ซึ่งในบริบทของการทดลอง ความล้มเหลวเป็นเรื่องที่ดีเพราะมันเป็นบทเรียนที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้และการพัฒนาต่อยอด ทางกลับกันเนื่องจากนโยบายรัฐสามารถสร้างผลกระทบต่อวิถีชีวิตและคุณภาพของประชาชนโดยตรง นโยบายของรัฐที่มีผลต่อประชาชน จึงเป็นเรื่องที่สามารถรับความเสี่ยงได้ต่ำ และเป็นสิ่งที่จะต้องมาพร้อมกับความรับผิดชอบ (Accountability) ที่สูงมาก ในหลายประเทศทั่วโลก ภาครัฐจึงทดสอบนวัตกรรมเชิงนโยบายผ่านเครื่องมือ เช่น การทดลองแบบสุ่มโดยมีกลุ่มควบคุม (Randomized Controlled Trial หรือ RCT) (Banerjee & Duflo, 2011) โดยอาจกำหนดพื้นที่เฉพาะให้เป็นพื้นที่ทดลองนโยบาย (Policy Sandbox) ซึ่งได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่แล้ว พื้นที่ตัวอย่างหรือพื้นที่ศึกษาเหล่านี้จึงเป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่จะยอมให้ห้องปฏิบัติการนโยบายสามารถทดลอง เรียนรู้ และปรับปรุงแผนนโยบายให้ดียิ่งขึ้นไป (วสันต์ เหลืองประภัสร์ แพรวา สาธุธรรม รุ่งศักดิ์ สาธุธรรม และวณัฏฐ์ วัฒนวิลาสวงศ์, 2563)

จากแนวทางและหลักการทำงานดังที่ได้กล่าวมา แนวคิด กระบวนการ และเครื่องมือการทำงานของห้องปฏิบัติการนโยบายมักจะถูกประยุกต์มาจากศาสตร์ที่หลากหลาย เพื่อใช้ในการทดลองหานโยบายใหม่ ๆ มาสนับสนุนให้ห้องปฏิบัติการนโยบายเป็นหน่วยงานหลักในการผลักดันให้รัฐสร้างนโยบายสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และมุ่งเน้นการให้ความสำคัญกับผู้นโยบายขั้นสุดท้าย (End-User) องค์กรความรู้หรือเครื่องมือที่มักจะถูกนำมาประยุกต์ใช้ ได้แก่ การคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking) การระดมพลังประชาคม (Crowdsourcing) ไปจนถึงวิทยาศาสตร์ข้อมูล (Data Science) พฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Science) รวมทั้งการวิเคราะห์ข้อมูลผ่านเครื่องมือดิจิทัลใหม่ ๆ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนานโยบาย

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าห้องปฏิบัติการนโยบายส่วนใหญ่ยังอยู่ในช่วงแรกเริ่ม และมักถูกมองว่าเป็นโครงสร้างที่ไม่มีความแน่นอน-บ่อยครั้งหน่วยงานภาครัฐมักลังเลที่จะมอบหมายประเด็นเร่งด่วนหรือนโยบายที่มีความสำคัญให้กับห้องปฏิบัติการนโยบาย จนกลายเป็นการลดทอนศักยภาพของห้องปฏิบัติการนโยบายไปในตัว หน้าซ้ำห้องปฏิบัติการนโยบายทั่วโลกมักเผชิญปัญหา

ร่วมกันคือขาดการมอบอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนในด้านการพัฒนานโยบายจากรัฐบาล จนทำให้ไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะผลักดันโครงการนำร่องให้สำเร็จได้ในทางปฏิบัติ (วสันต์ เหลืองประภัสร์ แพรวา สาธุธรรม รุ่งศักดิ์ สาธุธรรม และวณ ถันทิวลาสงส์, 2563)



รูปที่ 2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างเครื่องมือต่าง ๆ สำหรับห้องปฏิบัติการนโยบาย

ที่มา : ศูนย์วิจัยคิด เรก ชัยนาม, 2563

แนวทางการจัดตั้งห้องปฏิบัติการนโยบาย

แม้แต่ประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจระดับสูง ล้วนระบุถึงอุปสรรคของกลไกระบบราชการเดิม ๆ ที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการสร้างสรรค์นวัตกรรม ทุกประเทศและทุกองค์กรที่จะขับเคลื่อนเรื่องนี้ จึงให้ความสำคัญในการประเมินศักยภาพของระบบและกลไกราชการปัจจุบัน เพื่อนำมาพิจารณาในการออกแบบจัดตั้งห้องปฏิบัติการนโยบายสาธารณะรวมถึงการขับเคลื่อนงานด้านนวัตกรรมอื่น ๆ ซึ่งอุปสรรคและข้อจำกัดที่สำคัญที่แต่ละประเทศได้ระบุไว้ ได้แก่ ระบบการทำงานแบบแยกส่วน (Silo) ที่กีดขวางการบูรณาการข้ามสายงาน โครงสร้างองค์กรอันซับซ้อนมีสายบังคับบัญชายาว ไม่สอดคล้องกับองค์กรด้านนวัตกรรมที่ต้องออกแบบให้มีความยืดหยุ่นและคล่องตัว ความเคยชินกับการทำงานแบบสั่งการบนลงล่าง (Top-Down) และยึดโยงกับประชาชนผู้ใช้บริการน้อย การยึดติดสถานะปัจจุบัน (Status Quo) กลัวที่จะแตกต่าง ภาวะการขาดผู้นำ/ผู้มีประสบการณ์ในการขับเคลื่อนกระบวนการนวัตกรรม และการคัดสรรและบริหารบุคลากรที่ขาดความยืดหยุ่นคล่องตัว

แม้ว่าเป้าหมายสูงสุดในการดำเนินการเรื่องห้องปฏิบัติการนโยบายสาธารณะ คือการส่งเสริมให้กลไกการจัดทำนโยบายในระบบราชการปกติสามารถปรับปรุงแนวทางและเทคนิควิธีการในการจัดทำนโยบายสาธารณะแบบใหม่ที่คำนึงถึงผู้ใช้บริการเป็นศูนย์กลาง และใช้

นวัตกรรมเป็นหัวใจขับเคลื่อนการพัฒนา แต่เนื่องจากช่องว่างด้านศักยภาพและข้อจำกัดของระบบราชการปัจจุบันในการทำงานด้านนวัตกรรมยังมีสูงมากดังที่กล่าวมา ดังนั้น ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อแห่งการปรับตัวสู่แนวทางและวิธีการทำงานแบบใหม่ในการจัดทำนโยบาย ประเทศต่าง ๆ ล้วนมีการนำประเด็นข้อจำกัดของระบบราชการเหล่านี้มาเป็นเงื่อนไขประกอบในการพิจารณาแนวทางการจัดตั้ง การวางบทบาท และการดำเนินงานของห้องปฏิบัติการนโยบายด้วย เพื่อหลีกเลี่ยงความอึดอัดเยือกเย็นของระบบราชการ และโอกาสกระทบกระทั่งในระยะเปลี่ยนผ่านระหว่างระบบเดิมกับแนวทางใหม่ ระบบราชการหลายประเทศทั่วโลกจึงเน้นออกแบบห้องปฏิบัติการนโยบาย (Policy Lab) โดยเน้นความเป็นอิสระ คล่องตัว ภายใต้การสนับสนุนอย่างเข้มแข็งของรัฐบาล และภายใต้กลไกรัฐที่ต่างจากระบบราชการพลเรือนปกติ โดยมีรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่

1) จัดตั้งเป็นหน่วยงานในรูปแบบโครงการ โดยมีขอบเขตภารกิจ เป้าหมาย และกรอบระยะเวลาชัดเจน ซึ่งห้องปฏิบัติการนโยบาย (Policy Lab) หลายแห่งในสหภาพยุโรปก็จัดตั้งขึ้นลักษณะนี้ และกรณี PEMANDU ของประเทศมาเลเซียก็จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อขับเคลื่อน National Transformation Program ของรัฐบาล ซึ่งการจัดตั้งลักษณะนี้ อาจเอื้อให้ทางการสามารถทดลองแนวทางการจัดทำนโยบายใหม่ว่ามีประสิทธิภาพ และมีความเหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของตนเองเพียงใด ก่อนตัดสินใจเดินหน้าพัฒนาขึ้นเป็นสถาบัน (Institutionalized) หรือประยุกต์แนวทางดังกล่าวสู่ระบบราชการปกติ (Routinized) หรืออาจยุบเลิกไปหากเห็นว่าไม่เหมาะสม

2) จัดตั้งเป็นองค์กรพิเศษภายใต้ส่วนราชการ ทำให้มีอิสระในการกำหนดวาระการทำงาน ระบบการบริหารงาน และการบริหารบุคลากร เช่นกรณีของ Mind Lab (ประเทศเดนมาร์ก), Human Experience Lab (ประเทศสิงคโปร์) รวมถึงห้องปฏิบัติการนโยบาย (Policy Lab) ส่วนใหญ่ แต่การจัดตั้งลักษณะนี้ต้องมีการออกกฎหมายรองรับ จึงขึ้นอยู่กับฝ่ายการเมืองว่าจะเล็งเห็นความสำคัญเพียงใด

3) จัดตั้งในลักษณะเป็นธุรกิจ Start-up ของรัฐบาล เช่นกรณีของ UK Policy Lab (สหราชอาณาจักร) ที่อาศัยเงินลงทุนแบบการเป็นผู้สนับสนุนทุนเหมือนเป็นหุ้นส่วน (Venture Capital, VC) แต่อยู่ภายใต้การดูแลของกลไกรัฐ และยังทำงานให้รัฐบาลเป็นหลัก รายได้ส่วนใหญ่ของ UK Policy Lab (สหราชอาณาจักร) มาจากค่าตอบแทนจากให้บริการแก่ส่วนราชการต่าง ๆ บนหลักการความคุ้มทุน (Cost Recovery) การจัดตั้งลักษณะนี้นอกจากการคำนึงถึงประโยชน์ด้านความมีอิสระ และคล่องตัวแล้ว ยังอาจเป็นการปูทางให้หน่วยงานที่รัฐลงทุนเช่นนี้ มีโอกาสออกไปแสวงหา

ประโยชน์ทางธุรกิจจากตลาดภายนอก เช่นที่รัฐบาลสหราชอาณาจักรดำเนินการมาก่อนหน้านี้แล้ว ในกรณีของ NESTA และ Behavioural Insight Team

4) จัดตั้งเป็นกลไกภายใต้ระบบราชการปกติ เช่น กรณี PDIS ของไต้หวัน ที่รัฐบาลมีความมุ่งมั่นที่จะขับเคลื่อนรัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) เป็นวาระแห่งชาติ จึงกำหนดให้มีฝ่ายบริหารระดับรัฐมนตรีเข้ามากำกับดูแล PDIS โดยตรง และมีตรากฎระเบียบขึ้นมารองรับการทำงานขององค์กรเป็นการเฉพาะ โดยสามารถยืมตัวข้าราชการทุกกระทรวงเข้ามาทำงานแบบบูรณาการกับผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ รวมถึงประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์ของรัฐบาลอย่างเต็มที่

2.3.4 ตัวแบบการดำเนินนโยบายเชิงทดลอง

1) แนวคิดเกี่ยวกับการทดลองนโยบาย (Policy Experimentation)

การทดลองนโยบาย คือ การทดลองกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างเป็นระบบ โดยรัฐบาลจะสามารถประเมินผลกระทบที่ชัดเจนของนโยบายและความคุ้มค่าของการดำเนินการนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นช่วยให้เห็นนโยบายต่าง ๆ ถูกลองนำไปปฏิบัติใช้หรือนำร่องนโยบาย โดยหลังจากทดลองแล้วจะสามารถนำมาปรับเปลี่ยนหรือยุติการดำเนินโครงการก่อนที่จะนำไปปฏิบัติใช้ในวงกว้าง ซึ่งการดำเนินนโยบายเชิงทดลอง จะสามารถช่วยลดต้นทุนและความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ได้มากขึ้นเนื่องจากนโยบายเชิงทดลอง จะช่วยส่งเสริมให้การทดลองนวัตกรรมของรัฐบาล ซึ่งจะช่วยในการสนับสนุนการตัดสินใจนโยบายด้วยหลักฐานใหม่ รวมถึงช่วยเปิดกว้างทดลองให้เกิดความเป็นไปได้ หรือความล้มเหลวที่อาจเกิดขึ้นของนโยบาย เพราะความเสี่ยงอาจเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในการดำเนินนโยบายใด ๆ โดยการดำเนินนโยบายเชิงทดลอง จะเป็นการทดลองการดำเนินนโยบายกับประชาชน ซึ่งจะทดลองปฏิบัติต่อว่าโครงการนั้นจะสามารถดำเนินไปได้หรือไม่ ผ่านกระบวนการประเมินผลและการทดลองเรียนรู้นโยบายนั้น ๆ โดยสามารถอธิบาย รายละเอียดได้ดังนี้ (Centre for Public Impact, 2018)

วัตถุประสงค์การทดลองนโยบาย เพื่อการตัดสินใจเชิงนโยบายและการปรับใช้สำหรับสังเกตผลลัพธ์การดำเนินนโยบายผ่านการทดลองได้มากกว่าการอ้างอิงจากความเชื่อหรือความรู้สึก ซึ่งวิธีการนี้จะผ่านการพิจารณาและวิธีการทดสอบที่ถูกต้อง ซึ่งกระบวนการทดลองที่ได้รับการ

สนับสนุนจากการยอมรับแสดงให้เห็นถึงความไม่แน่นอนของผลลัพธ์แท้จริงที่เกิดขึ้นของนโยบายที่ทำอยู่และอาจเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งข้อดีของนโยบายเชิงการทดลองช่วยให้สามารถเปรียบเทียบความคุ้มค่าของตัวเลือกทางนโยบายและการใช้งานที่แตกต่างกัน ซึ่งช่วยให้การใช้ทรัพยากรได้อย่างคุ้มค่าที่สุด

ปัจจัยการดำเนินนโยบายเชิงทดลองให้สำเร็จ การทดลองช่วยสร้างและเติมเต็มกระบวนการในนโยบาย สามารถสร้างขอบธรรมให้แก่ผู้ดำเนินนโยบายและฝ่ายการเมือง โดยทุกผลลัพธ์ที่ได้สามารถระบุได้ ซึ่งการดำเนินนโยบายเชิงทดลองต้องใช้ระยะเวลาการทดลองอย่างเหมาะสม เพื่อหลีกเลี่ยงการสรุปผลที่ทำให้เข้าใจผิดเกี่ยวกับผลกระทบระยะยาวที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งในกระบวนการที่เกิดขึ้น ควรมีการเปิดเผยข้อบกพร่องหรือสิ่งที่ขาดประสิทธิภาพ เพื่อเป็นส่วนช่วยให้สามารถนำไปปรับปรุงกระบวนการให้ประสบความสำเร็จและเป็นการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า ดังนั้น การออกแบบการทดลอง จึงช่วยให้สามารถระบุความแปรปรวนของผลกระทบในกลุ่มย่อยหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในบริบทที่แตกต่างกัน

การควบคุมนโยบายเชิงทดลอง เนื่องจากแนวคิดการทดลองในนโยบาย มีความโดดเด่นของในวิทยาศาสตร์ คือ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในวิธีการวิจัย ผู้เสนอการทดลอง จึงให้ความสนใจในประเด็นที่มีความจำกัดต่อประเด็นของการกำกับดูแล ซึ่งมองว่าส่วนใหญ่อยู่ในเงื่อนไขระเบียบวิธีที่ค่อนข้างแคบ อาทิ กลุ่มควบคุมมีความจำเป็นเพียงใด การสุ่มมีความสำคัญเพียงใด หมดหนุ่ของการทดลองกึ่งเสถียรมีความเกี่ยวข้องเพียงใด (Howe, 2004) แต่ช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่สองและทศวรรษ 1970 มีการพัฒนาแนวคิดปรับปรุงขนาดการทดลองให้มีความเหมาะสม โดยเป็นยุคที่บทบาทของรัฐบาลนั้น เริ่มขยายตัวอย่างกว้างขวาง รวมถึงรูปแบบการวางแผนอย่างมีเหตุผลกำลังเป็นที่นิยม (Huitema, 2009)

จึงนำมาซึ่งหัวใจสำคัญ คือ การวิเคราะห์นโยบายอย่างมีเหตุผล ซึ่งการตัดสินใจควรอยู่บนพื้นฐานของการวิเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์ของประเด็นต่าง ๆ ที่เป็นความเสี่ยง ซึ่งสันนิษฐานว่าการวางแผนโดยรัฐบาลควรเป็นแนวทางในการพัฒนาสังคม และตรรกะที่เป็นประโยชน์ อาทิ การวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ ซึ่งควรเป็นแนวทางในการตัดสินใจ โดยช่วงหลังสงคราม รัฐบาลสามารถเข้ามาแทรกแซง หากจำเป็นด้วยการทดลองขนาดใหญ่ในระบบสังคม (Gunsteren, 1976) ขณะที่ ในยุคปัจจุบัน แนวคิดเช่น “การเรียนรู้แบบลองผิดลองถูก” (Ridge, 1992) ถูกมองว่าเป็นแนวทางที่เหมาะสมกว่าสำหรับการกำหนดนโยบาย เป็นแนวคิดของการตัดสินใจตามหลักฐาน ซึ่ง

การทดลองได้กลายเป็นวิธีการแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย สอดคล้องกับ Greenberg (2003) ระบุว่า แนวคิดของการทดลองใช้ได้ดีที่สุดสำหรับสถานการณ์ที่มีผู้ตัดสินใจคนเดียวและมีเป้าหมายชัดเจน โดยมีทางเลือกเชิงนโยบายที่เป็นที่รู้จักกันดี ซึ่งจำเป็นต้องมีเวลาเพียงพอในการรอผลการวิจัย เนื่องจากการทดลองเป็นช่วงเวลาแห่งความสงสัยเกี่ยวกับพลังของความคิดที่ยิ่งใหญ่และแนวทางแก้ไข (Hajer, 2003) ทำให้ปัจจุบัน ไม่น่าแปลกใจที่การทดลอง จะเริ่มที่ขนาดเล็กลง เพื่อให้สำรวจได้มากขึ้น และมีความทะเยอทะยานมากขึ้น

ผลกระทบจากการเรียนรู้และการเปลี่ยนแปลงนโยบายเชิงทดลอง ในปี 1960 Lasswell (1960) เสนอว่าการทดลองมีจุดประสงค์สามประการ คือ หนึ่ง ปรับปรุงวิธีปฏิบัติในการกำหนดนโยบาย สอง สร้างความรู้ทางวิทยาศาสตร์ และ สาม สร้างความสามารถในการนำวิธีการใหม่ ๆ ในการดำเนินนโยบาย สำหรับ Parsons (1995, p.552) จุดประสงค์ทั้งสามประการถือว่าระดับหนึ่งของการเรียนรู้และการเปลี่ยนแปลงที่ตามมาเป็นแนวปฏิบัติด้านนโยบาย Bobrow and Dryzek (1987) เสนอว่าการเรียนรู้จากการทดลองจำเป็นต้องมองในแง่ของปรัชญาวิทยาศาสตร์ Popperian มองว่าความรู้ทั้งหมดถูกมองว่าเป็นเพียงชั่วคราว ซึ่งมองว่านโยบายควรได้รับการพิจารณาว่าเป็นสมมติฐานเบื้องต้น ควรอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีที่ดีที่สุดที่มีอยู่ และควรได้รับการประเมินอย่างมีวิจารณญาณ โดยสร้างขึ้นจากการทดลองขนาดเล็ก เพื่ออภิปรายผลลัพธ์ของการทดสอบดังกล่าวควรเปิดกว้างสำหรับทุกคนที่ต้องการมีส่วนร่วมในการอภิปราย เพื่อให้ข้อเสนอและการวิพากษ์วิจารณ์ได้อย่างอิสระ (Bobrow & Dryzek, 1987, p.140) ยังได้เสนอว่าการดำเนินการทดลองส่วนใหญ่ไม่ควรค่อยสนใจ นำไปเผยแพร่สู่สาธารณชนทั่ว ซึ่งทำให้มีความคลั่งไคล้ในวิทยาศาสตร์นโยบาย เมื่อพูดถึงศักยภาพการเรียนรู้ของการทดลอง ซึ่งเข้าใจว่าเป็นวิธีการวิจัย ตัวอย่างเช่น Fischer (1995) ได้เสนอว่าการทดลองอาจขัดขวางความก้าวหน้าทางสติปัญญา เชื้อการมุ่งเน้นไปที่วิธีการเท่านั้น ไม่ใช่เป้าหมายซึ่งแตกต่างจากนักปฏิบัตินิยม นอกจากนี้ การทดลองสามารถทดสอบได้เพียงแนวคิดเดียวในแต่ละครั้ง และไม่ว่ากรณีใด ๆ ก็ตามมักจะใช้เวลาและทรัพยากรจำนวนมาก สะท้อนถึง Bobrow and Dryzek (1987, p.148) ซึ่งอ้างว่าประเภทของปัญหาที่เหมาะสมกับการทดลองนั้นอาจมีขนาดเล็กมาก ซึ่งมองว่าการทดลองมีความเหมาะสม มีปัญหาที่มีโครงสร้างดี คงที่พอสมควรในการร่วมตัดสินใจ

ขณะที่ McFadgen and Huitema (2018) ระบุว่า การทดลองนั้น มีอิทธิพลต่อความคิดของผู้กำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ตาม Weiss (1977) แนะนำว่าการทดลอง จะช่วยให้อ่อน ๆ ตกตะกอนความคิดการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย ซึ่งได้แนะนำว่า

การวัดผลกระทบดังกล่าว อาจต้องใช้เวลาหลายปีหรือหลายทศวรรษ ซึ่งเป็นเรื่องยากมาก จึงเสนอตัวบ่งชี้ตัวแทนสามตัว เพื่อวัดผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในระยะสั้นของผู้กำหนดนโยบายต่อการทดลอง โดยการประเมินผลลัพธ์ที่มีความโดดเด่น น่าเชื่อถือ และถูกต้องตามกฎหมาย (Cash, 2003)

สรุปได้ว่า การดำเนินนโยบายเชิงทดลอง มีความน่าสนใจเนื่องจากช่วยทราบข้อมูลเชิงลึกของนโยบายนั้นมากขึ้น ซึ่งเป็นการหาการทดลองและตอบโจทย์มุมมองใหม่ ๆ ก่อนจะขยายนโยบายออกไปใช้ในวงกว้าง โดยช่วยให้ได้เกิดการเรียนรู้พัฒนานโยบายนั้น ให้เหมาะสมดีมากยิ่งขึ้น

2.4 แนวคิดการมีส่วนร่วม

2.4.1 ความหมายการมีส่วนร่วม

เป็นแนวคิดที่ได้นำมาใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ซึ่งแนวคิดการมีส่วนร่วม (Participation) มีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับกระบวนการมีส่วนร่วมระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้องร่วมกันทำกิจกรรมใด ๆ ร่วมกัน ซึ่งมีนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศได้ให้คำนิยามและความหมายไว้ว่า Berkley (1975) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมคือการที่ผู้นำเปิดโอกาสให้ผู้ตามทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในการทำงานเท่าที่จะสามารถกระทำได้ สอดคล้องกับ Erwin (1976) ที่ระบุว่า การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ประชาชนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ปัญหาของตนเอง ขณะที่ Cohen and Uphoff (1981) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม คือการที่สมาชิกของชุมชนต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องใน 4 มิติ ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วมการตัดสินใจว่าควรทำอะไรและทำอย่างไร 2) การมีส่วนร่วมเสียสละในการพัฒนา รวมทั้งลงมือปฏิบัติตามที่ได้ตัดสินใจ 3) การมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน และ 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ

ส่วนนักวิชาการไทยยุคแรก อุทัย บุญประเสริฐ (2542) การมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกของชุมชนและประชาชนเข้ามามีส่วนตัดสินใจกิจกรรมต่าง ๆ ให้ความช่วยเหลือ ซึ่งการตัดสินใจนี้มีอิทธิพลต่อการดำเนินกิจกรรมที่มีผลต่อประชาชน สอดคล้อง สัจญญา เคนาภูมิ (2551) ระบุว่า เป็นการที่สมาชิกมีโอกาสร่วมคิด ตัดสินใจ วางแผน ในการปฏิบัติตามโครงการ ร่วมติดตามประเมินผลเพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายที่พึงประสงค์ ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมจะต้องมาจากความสมัครใจ พึ่ง

พอใจ และได้รับผลประโยชน์ที่เกิดจากชุมชนโดยส่วนรวมร่วมกัน ขณะที่ เมตต์ เมตต์การุณจิต (2553) การมีส่วนร่วม สามารถช่วยเปิดโอกาสให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรม ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม ในลักษณะของการร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมติดตามผล

อย่างไรก็ดี สามารถสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วม คือการเปิดโอกาสให้ทุกคนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการพัฒนา โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจในการกำหนดเป้าหมาย เช่น ภาคเอกชนภาครัฐ และภาคประชาสังคมเข้ามาร่วมกันตัดสินใจในการดำเนินโครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ เพื่อจัดสรรทรัพยากรในการทำโครงการให้บรรลุเป้าหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้ภาคส่วนต่าง ๆ ที่เข้ามาปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่าง ๆ ด้วยความเต็มใจ

ตารางที่ 2.3 เปรียบเทียบแนวคิดของนักวิชาการประเด็นแนวคิดการมีส่วนร่วม

นักวิชาการ	แนวคิด
Berkley (1975)	การที่ผู้นำเปิดโอกาสให้ผู้ตามทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในการทำงานเท่าที่จะสามารถกระทำได้
Erwin (1976)	กระบวนการที่ประชาชนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ปัญหาของตนเอง
Cohen and Uphoff (1981)	การที่สมาชิกของชุมชนต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องใน 4 มิติ ได้แก่ 1) การตัดสินใจ 2) ร่วมเสียสละ ในการพัฒนา 3) การแบ่งปันผลประโยชน์ และ 4) การประเมินผลโครงการ
อุทัย บุญประเสริฐ (2542)	การเปิดโอกาสให้สมาชิกของชุมชนและประชาชนเข้ามามีส่วนตัดสินใจกิจกรรมต่าง ๆ ให้ความช่วยเหลือ มีอิทธิพลต่อการดำเนินกิจกรรมที่มีผลต่อประชาชน
สัญญา เคนาภูมิ (2551)	การที่สมาชิกมีโอกาสร่วมคิด ตัดสินใจ วางแผน ในการปฏิบัติตามโครงการ ร่วมติดตามประเมินผลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่พึงประสงค์
เมตต์ เมตต์การุณจิต (2553)	เปิดโอกาสให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรม ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม ในลักษณะของการร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมติดตามผล

ที่มา : ผู้วิจัย, 2566

2.4.2 ขั้นตอนการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการกระทำกิจกรรมหนึ่ง ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมของคนในกลุ่มนั้น ซึ่งมีนักวิชาการเสนอแนวคิดขั้นตอนการมีส่วนร่วม ดังนี้

การจำแนกการมีส่วนร่วมตามขั้นตอนการมีส่วนร่วมของ Cohen and Uphoff (1980) สามารถจำแนกขั้นตอนหรือประเภทของการมีส่วนร่วมแบ่งออกเป็น 4 ขั้น ดังนี้

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) เป็นการมีส่วนร่วมที่เป็นการแสดงออกด้านความคิดเกี่ยวกับการจัดระบบ หรือกำหนดระบบของโครงการ เป็นการประเมินปัญหาหรือทางเลือกที่จะสามารถเป็นไปได้ที่จะนำไปปฏิบัติเพื่อการพัฒนาโดยการประเมินสภาพที่เป็นอยู่และสาเหตุของปัญหา ซึ่งในขั้นตอนนี้ยังแบ่งย่อยออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ หนึ่ง การมีส่วนร่วมในขั้นต้น (Initial Decision) เป็นการค้นหาความต้องการที่แท้จริง ซึ่งเป็นวิธีการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมของโครงการ สอง การมีส่วนร่วมในขั้นเตรียมการ (Ongoing Decision) เป็นการหาโอกาสหรือช่องทางในการแก้ปัญหา รวมทั้งลำดับความสำคัญของโครงการที่จะต้องดำเนินการ และ สาม การมีส่วนร่วมในขั้นการตัดสินใจปฏิบัติการ (Operation Decision) เป็นการหาบุคลากรเข้ามาปฏิบัติการ ได้แก่ อาสาสมัคร ผู้ประสานงาน หรือกลุ่มที่รวมตัวกันตามประเพณี เช่น กลุ่มสตรี หรือกลุ่มหนุ่มสาว เพื่อที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรม โดยการเป็นสมาชิกร่วมดำเนินการคัดเลือกผู้นำ และการสร้างพลังอำนาจให้แก่องค์กร

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน (Implementation) ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของการดำเนินงาน โครงการนั้นได้มาจากคำถามว่าใครจะทำประโยชน์ให้แก่โครงการได้บ้างและจะทำประโยชน์ได้โดยวิธีใด เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากร การบริหารงานและการประสานงาน และการขอความช่วยเหลือ เป็นต้น

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) ในส่วนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ นอกจากความสำคัญของผลประโยชน์ในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพแล้ว ยังจะต้องพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มด้วย ผลประโยชน์ของโครงการนี้รวมทั้งผลที่เป็นประโยชน์ทางบวกและผลที่เกิดขึ้นในทางลบที่เป็นผลเสียของโครงการ ซึ่งจะเป็นประโยชน์และเป็นโทษต่อบุคคลและสังคมด้วย

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) วิเคราะห์ผลของการดำเนินงาน รวมทั้งเป็นการค้นหาข้อดีและข้อบกพร่องเพื่อหาแนวทางแก้ไขการทำงานให้มีประสิทธิภาพต่อไป แต่การมีส่วนร่วมในขั้นนี้ส่วนใหญ่ บทบาท ดังกล่าวจะเป็นของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ โดยจะเป็นการประเมินผลของงบประมาณที่จัดสรรนั้นนำไปใช้อย่างไร บางกรณีแม้แต่เจ้าหน้าที่เองยังไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนดังกล่าวการมีส่วนร่วมในการประเมินผลนี้จะเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของพลังความคิดของมวลชนที่จะทำให้โครงการพัฒนาหรือสามารถนำไปประยุกต์ใช้ต่อไป

อภิญา กังสนารักษ์ (2544) เสนอขั้นตอนการมีส่วนร่วมของชุมชนไว้ 4 ขั้นตอน คือ หนึ่ง การมีส่วนร่วมในการริเริ่มโครงการ ร่วมค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาภายในชุมชน ร่วมตัดสินใจกำหนดความต้องการและร่วมลำดับความสำคัญของความต้องการ สอง การมีส่วนร่วมในขั้นการวางแผน กำหนดวัตถุประสงค์ วิธีการ แนวทางการดำเนินงาน รวมถึงทรัพยากรและแหล่งวิทยากรที่จะใช้ในโครงการ สาม การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการดำเนินโครงการ ทำประโยชน์ให้แก่โครงการ โดยร่วมช่วยเหลือด้านทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ และแรงงาน และ สี่ การมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ เพื่อให้รู้ว่าผลจากการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยสามารถกำหนดการประเมินผลเป็นระยะต่อเนื่องของโครงการ

นอกจากการจำแนกขั้นตอนของการมีส่วนร่วมตามแนวทางดังกล่าว อकिन รพีพัฒน์ (2547) การมีส่วนร่วมที่แท้จริงนั้นน่าจะมี 4 ขั้นตอน คือ

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา ขั้นตอนนี้เป็นส่วนแรกที่สำคัญที่สุด เพราะถ้าชาวบ้านยังไม่สามารถเข้าใจปัญหาและค้นหาสาเหตุของปัญหาด้วยตนเองได้ กิจกรรมต่าง ๆ ที่ตามมาก็ไร้ประโยชน์ เพราะจะขาดความเข้าใจและไม่เห็นความสำคัญของกิจกรรมนั้น แต่อาจมองปัญหาไม่ได้เด่นชัด เจ้าหน้าที่หรือนักพัฒนาจึงเสมือนกระจกเงาผู้คอยสะท้อนภาพให้ชุมชนมองเห็นและวิเคราะห์ปัญหาได้

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม การวางแผนการดำเนินกิจกรรมเป็นขั้นตอนต่อไปที่ขาดไม่ได้ หากเจ้าหน้าที่หรือนักพัฒนาต้องการแต่ผลงานการพัฒนาให้เสร็จสิ้นโดยฉับไว ก็จะดำเนินการวางแผนงานด้วยตนเอง การมีส่วนร่วมของชุมชนในการวางแผน จะช่วยให้ชุมชนเข้าใจปัญหาพัฒนาประสบการณ์ของตนเองและสามารถวางแผนได้ด้วยตนเองในที่สุด

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการลงทุนและการปฏิบัติงาน ชุมชนมีทรัพยากรที่สามารถลงทุนและปฏิบัติงานได้ เพราะจากประสบการณ์การทำงานในชนบท อย่างน้อยก็มีแรงงานของตนเองเป็นขั้นต่ำสุดที่จะเข้าร่วมได้ และในหลาย ๆ แห่งก็สามารถที่จะร่วมลงทุนในกิจกรรมหลาย ๆ ประเภทได้ การร่วมลงทุนและปฏิบัติงานจะทำให้ชุมชนรู้จักคิดค้นทุนให้กับตนเองในการดำเนินงานและจะระมัดระวังรักษากิจกรรมที่สร้างขึ้นเพราะจะมีความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของ ซึ่งต่างไปจากสภาพที่การลงทุนและการปฏิบัติงานทั้งหมดมาจากปัจจัยภายนอก จะมีอะไรเสียหายก็ไม่เดือดร้อนมากนัก และการบำรุงรักษาจะไม่เกิดขึ้นเพราะรู้สึกว่าไม่ใช่ชุมชน นอกจากนั้นการร่วมปฏิบัติงานด้วยตนเองทำให้ได้เรียนรู้การดำเนินกิจกรรมอย่างใกล้ชิด และเมื่อเห็นประโยชน์ก็สามารถจะดำเนินกิจกรรมชนิดนั้นด้วยตนเองต่อไป

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งอีกเหมือนกัน เพราะถ้าหากการติดตามและการประเมินผลงานขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนแต่เป็นการดำเนินการโดยบุคคลภายนอก ชุมชนก็ไม่สามารถทราบว่าการทำไปนั้นได้รับผลดี ได้รับประโยชน์อย่างไรหรือไม่ ถึงแม้ว่าจะมีผู้ได้แย้งว่าการประเมินที่เที่ยงธรรมที่สุดน่าจะมาจากบุคคลภายนอกที่ไม่ได้ยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมนั้น ๆ แต่ถ้าคิดถึงจุดมุ่งหมายของการพัฒนาที่มุ่งจะพัฒนาคน การคำนึงถึงแต่ความเที่ยงธรรมอาจจะไร้ประโยชน์การผสมผสานระหว่างบุคคลภายนอกกับชุมชนน่าจะเกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์มากกว่าเพราะนอกจากจะเป็นการประเมินแล้ว ยังแลกเปลี่ยนความรู้ความเข้าใจในกระบวนการประเมินและเป็นการเผยแพร่กิจกรรมออกไปสู่ชุมชนอื่น ๆ

จากการศึกษาแนวคิดข้างต้น สามารถนำมาอธิบายขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการได้น่าดับขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่ระยะก่อน ดำเนิน หลังการดำเนินโครงการของกฎเกณฑ์แซนบ็อกซ์ เพื่อให้โครงการสามารถดำเนินไปให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามวัตถุประสงค์ของโครงการที่ได้วางไว้

2.5 แนวคิดความร่วมมือ

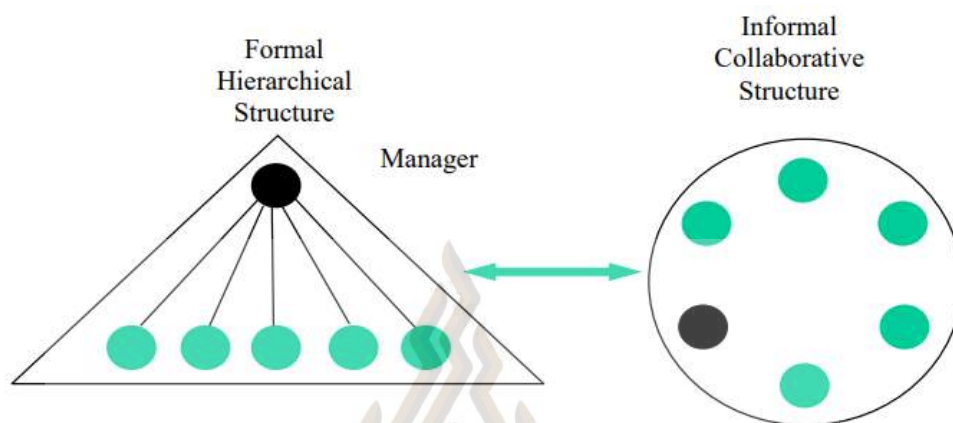
แนวคิดความร่วมมือ (Collaboration) มีความหมายทั่วไป อาจหมายถึงแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป หรือระหว่างองค์กรตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป โดยการสร้างความร่วมมือนั้น มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการบริหารจัดการภาคสาธารณะ เนื่องจาก

ปัจจุบัน การดำเนินงานในองค์กรหนึ่งใด อาจขาดประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะของส่วนราชการที่มีโครงสร้างองค์กรแบบระบบราชการ ที่มีสายการบังคับบัญชาจากบนลงล่างและมีขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ล่าช้าขาดความยืดหยุ่น ประกอบกับสภาพปัญหาที่มีความเป็นพลวัตทวีความรุนแรงและซับซ้อนเกินกว่าที่ศักยภาพของคนเพียงคนเดียว หรือองค์กรเพียงองค์กรเดียวจะต่อสู้หรือแก้ไขได้ จึงได้มีการนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างความร่วมมือขึ้นมาเพื่อนำไปประยุกต์ใช้เป็นแนวทางและเครื่องมือในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน

แนวคิดเรื่องความร่วมมือมีที่มาจากแนวคิดทางการเมือง 2 แนวทางด้วยกัน คือ 1) Classic Liberalism และ 2) Civic Republicanism แนวคิดแรกเน้นผลประโยชน์ส่วนบุคคล มองความร่วมมือเป็นกระบวนการรวบรวมความชอบของเอกชนหรือนักธุรกิจเพื่อให้มีอำนาจในการต่อรองเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง สำหรับแนวคิดที่สอง เป็นแนวคิดตรงข้ามกับแนวคิดแรก เน้นพันธสัญญาที่กว้างกว่าผลประโยชน์ส่วนบุคคล มองความร่วมมือเป็นกระบวนการรวบรวมผลประโยชน์ที่แตกต่างกันโดยมีพื้นฐานบนความเข้าใจซึ่งกันและกัน ความไว้วางใจ และความเห็นใจซึ่งกันและกัน

จากแนวคิดเรื่อง One Best Way ของ Taylor (1911) นำสู่การบริหารแบบระบบราชการในการแก้ไขปัญหาทางงานประจำเพื่อจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน ยกตัวอย่างหากประชาชนพบปัญหาเรื่องอาชญากรรม รัฐบาลก็จะจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหา นอกจาก Taylor (1911) แล้ว ขณะที่ Weber (1947) ได้ศึกษาองค์กรแบบระบบราชการ ได้ระบุว่าลำดับชั้นการบังคับบัญชา การมอบหมายงาน โครงสร้างที่เป็นทางการ การสื่อสารจากบนลงล่าง องค์กรในลักษณะนี้รัฐที่มีการปกครองแบบผูกขาดจะใช้เพื่อการจัดบริการสาธารณะโดยเชื่อว่าการจัดองค์กรในลักษณะดังกล่าวมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามรัฐที่มีการปกครองแบบผูกขาดมีลักษณะที่ตรงข้ามกับรัฐที่มีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน ดังเช่น สหรัฐอเมริกา ค่านิยมเรื่องประชาธิปไตย เช่น ความเสมอภาค การมีส่วนร่วม เป็นค่านิยมที่ตรงข้ามกับค่านิยมแบบระบบราชการ เช่น ความเป็นทางการ ลำดับชั้นการบังคับบัญชา การจำแนกงานตามความชำนาญเฉพาะด้าน ด้วยการปะทะกันระหว่างค่านิยมทั้งสองแนวทางนี้ ส่วนการแสวงหาการจัดการที่เป็นทางเลือก เรียกว่าเครือข่ายหรือความร่วมมือระหว่างภาคส่วน (Networked or Intersectoral Collaboration) ซึ่งเป็นการแสวงหาความร่วมมือระหว่างประชาชน ส่วนราชการเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในที่สุดจึงนำไปสู่การพัฒนาทฤษฎีเครือข่ายหรือทฤษฎีระหว่างองค์กรหรือระหว่างภาคส่วน (Network Theory/ Interorganizational or Intersectoral Theory) คือ การรวมตัวขององค์กรที่มีการประสานงานด้วยสัญญามากกว่าลำดับชั้นอย่างเป็นทางการ

อย่างไรก็ดี องค์กรที่มีการรวมตัวเป็นเครือข่ายจะมีการกระจายอำนาจและลดการควบคุมจากส่วนกลาง โครงสร้างแบบเครือข่ายมีลักษณะที่แตกต่างไปจากระบบราชการ เนื่องจากเครือข่ายเป็นการรวมตัวของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาสังคม



รูปที่ 2.5 ความแตกต่างระหว่างองค์กรแบบระบบราชการและแบบเครือข่าย
ที่มา: Straus, 2002

ระบบความร่วมมือระหว่างปัจเจกบุคคลที่ดี Chester Barnard กล่าวว่าต้องอาศัยหลักเกณฑ์สำคัญ 3 ประการ ดังนี้ หนึ่ง มีการจัดให้ปัจเจกบุคคลและองค์กรมีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญพิเศษของแต่ละคนและองค์กรอย่างเหมาะสม วิธีการแบ่งงานกันทำกระทำโดยแยกแยะเป้าหมายใหญ่ออกเป็นขั้นตอนย่อยต่างๆ หรือเป็นเป้าหมายย่อย ๆ และมอบหมายให้ปัจเจกบุคคลและองค์กรรับผิดชอบทำงานแต่ละขั้นตอนสอง ปัจเจกบุคคลต้องเต็มใจที่จะร่วมมือกัน วิธีการจูงใจปัจเจกบุคคลต้องใช้สิ่งจูงใจต่าง ๆ เช่น เงิน วัตถุ ความอบอุ่น การมีส่วนร่วมอำนาจ ศักดิ์ศรี การยอมรับทางสังคม โดยอาศัยการจูงใจปัจเจกบุคคล ซึ่งสามารถใช้ได้หลายวิธี เช่น บังคับ โฆษณา ให้การศึกษา เป็นต้น และ สาม ฝ่ายบริหารต้องรู้จักใช้อำนาจอย่างเหมาะสม เช่น การส่งคำสั่งอย่างเป็นทางการ เพื่อแจ้งให้สมาชิกทราบว่าควรปฏิบัติอย่างไร คำสั่งดังกล่าวจะได้รับการปฏิบัติตามและเป็นที่ยอมรับของสมาชิกหรือไม่ จึงเป็นเรื่องที่ผู้รับคำสั่งจะตัดสินใจ ผู้รับคำสั่งจะทำตามคำสั่งก็ต่อเมื่อเข้าใจคำสั่ง เชื่อว่าคำสั่งนั้นไม่ขัดต่อเป้าหมายขององค์กร คำสั่งนั้นสอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มและสามารถที่จะปฏิบัติตามคำสั่งนั้นได้ สอดคล้องกับ Gray (1989) ระบุว่าความร่วมมือคือการที่กระบวนการภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งมีมุมมองต่อปัญหาที่ต่างกันสามารถแสวงหาทางออกร่วมกัน การรวมกันเป็นพันธมิตรโดยการร่วมมือกันเป็นมากกว่าการแลกเปลี่ยนทรัพยากร เนื่องจากเป็นการรวมมุมมอง ทรัพยากรทักษะ ความร่วมมือก่อให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ การคิดร่วมกันเพื่อวิเคราะห์และเพิ่มโอกาสในการแก้ปัญหา ความคิดจะกลายเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้โดยผ่านความร่วมมือ พร้อมทั้งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในวิธีการทำงาน

ความร่วมมือกันจะแข็งแกร่งขึ้นหากหุ้นส่วนมีความคล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะความคล้ายคลึงกัน ในความคิดและประเภทของบริการ

ขณะที่ นักวิชาการไทยหลายคนก็ได้ให้แนวคิดความร่วมมืออย่าง พัทธยา เนตรธรานนท์ (2540) ระบุว่า ความร่วมมือ คือการกระทำกิจกรรมใด ๆ ในลักษณะของการมีส่วนร่วม ริเริ่ม ประสานงาน ช่วยเหลือ ส่งเสริมสนับสนุนซึ่งกันและกันเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายในกิจกรรมนั้น ๆ นอกจากนั้น ชีร์ภัทร แก้วจุนท์ (2543) ขยายความว่า พฤติกรรมของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปโดยมี จุดมุ่งหมายอย่างเดียวกัน ทั้งนี้พฤติกรรมด้านความร่วมมือนั้นมีความสัมพันธ์โดยตรงกับความ ต้องการพื้นฐานของของบุคคล ไม่ว่าจะร่างกายหรือจิตใจ พฤติกรรมความร่วมมือเกิดจากความร่วมมือ ประสบความสำเร็จร่วมกัน โดยทุกคนไม่จำเป็นต้องดำเนินการให้บรรลุจุดมุ่งหมายเหมือนกัน แต่ การที่ต่างคนต่างดำเนินการสู่จุดมุ่งหมายจะมีผลให้กระบวนการนั้น ได้มีผลงานที่สามารถบรรลุ เป้าหมายของแต่ละคนได้ในรูปแบบการพึ่งพาอาศัยกัน

สามารถสรุปได้ว่าความร่วมมือ คือการที่หลากหลายฝ่ายได้มีการดำเนินงานร่วมกัน มากกว่าหนึ่งองค์การเต็มใจร่วมกันทำงาน มีปฏิสัมพันธ์อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ มีการ จัดทำข้อตกลงร่วมกัน กำหนดโครงสร้าง กฎเกณฑ์ การคิด การวางแผน การตัดสินใจ การกำหนด เป้าหมาย การเป็นผู้นำ การบริหารข้อตกลง การแก้ปัญหา การใช้ทรัพยากร การใช้อำนาจ และการใช้ ศักยภาพร่วมกัน รวมทั้งร่วมเป็นเจ้าของผลลัพธ์ร่วมกัน

2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ธนา มณีพฤกษ์ (2561) ได้ศึกษาความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กรณีศึกษา นโยบายการสร้างงานในเมืองโอ๊คแลนด์ รัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา พบว่า ปัญหาที่สำคัญที่สุด ของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ ปัจจัยจากการที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากเกินไป ทำให้เกิด ความแตกต่างของวัตถุประสงค์หลักในแต่ละหน่วยงาน ปัจจัยต่อมาคือ หน่วยงานที่รับ มอบนโยบายไม่ใช่มืออาชีพในงานเฉพาะด้าน โดยนโยบายที่ได้มอบลงไปยังหน่วยงานที่ไม่ได้มีความ เป็นมืออาชีพในส่วนงานนั้น ๆ จึงไม่สามารถตอบโจทย์วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายได้ และ ข้อสุดท้ายคือ ปัจจัยด้านผลกระทบที่มีต่องาน อำนาจ ศักดิ์ศรี และผลประโยชน์ของผู้นำเอา นโยบาย ไปปฏิบัติ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติเนื่องจากจะ

เกิดอุปสรรคต่อการ ดำเนินกิจกรรมที่ถูกกำหนดขึ้นภายใต้ นโยบาย จึงทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความล้มเหลว

อนุตตรา สนิทเชื้อ (2559) ศึกษาเรื่อง การศึกษาประเมินผลการดำเนินการของสามพรานโมเดล จังหวัดนครปฐม มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาการประเมินผลการดำเนินการของโครงการสามพรานโมเดล เพื่อให้ทราบถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของสามพรานโมเดล เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาโครงการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเพื่อศึกษากระบวนการดำเนินงาน โครงการความสอดคล้องของวัตถุประสงค์ของโครงการกับแนวทางการแก้ปัญหา โดยใช้รูปแบบการประเมินแบบซิป (CIPP Model) ของสตัฟเฟิลบีม (Stufflebeam) พบว่า 1. การประเมินบริบทสภาพแวดล้อม จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรที่เกษตรกรติดวงจรถัดด้านสิ่งแวดล้อมที่แย่งการใช้สารเคมีที่เพิ่มขึ้น สุขภาพร่างกายแย่ง เกิดหนี้สินมากขึ้น จึงเป็นตัวกำหนดให้โครงการกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาเพื่อยกระดับมูลค่าเพิ่มโซ่อุปทานสินค้าเกษตรอินทรีย์ในจังหวัดนครปฐม 2. การประเมินปัจจัยนำเข้า การดำเนินโครงการสามพรานโมเดลมีปัจจัยนำเข้าที่ได้รับการสนับสนุนความพร้อมทั้งในด้านงบประมาณ เทคโนโลยี จากหน่วยงานที่เป็นภาคีเครือข่าย และมีเจ้าหน้าที่และแผนการดำเนินโครงการที่กำหนดร่วมกับภาคีเครือข่ายที่มีความพร้อม ทำให้ประสิทธิภาพของกระบวนการดำเนินการขับเคลื่อนโครงการมีความสม่ำเสมอและเกิดการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ 3. การประเมินกระบวนการดำเนินการ โดยกระบวนการดำเนินโครงการตั้งอยู่บนหลักการร่วมกลุ่ม การสร้างการมีส่วนร่วม เป็นกระบวนการขับเคลื่อนโครงการโดยผู้นำกลุ่มเกษตรกร ผู้นำโครงการหรือหัวหน้าโครงการที่สร้างให้โครงการสามพรานโมเดลเกิดความเข้มแข็งและยั่งยืน 4. การประเมินผลผลิต โครงการสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการที่กำหนดไว้เพื่อพัฒนาศักยภาพเกษตรกรในด้านกระบวนการผลิตให้ได้รับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ระดับสากล และมาตรฐานการรับรองแบบมีส่วนร่วมที่นำไปสู่แหล่งผลิตอาหารที่ปลอดภัย การมีสุขภาพที่ดี และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น กล่าวโดยสรุป โครงการสามพรานโมเดลเป็นโมเดลต้นแบบที่สามารถแก้ปัญหาในเรื่องที่เกษตรกรขาดองค์ความรู้ ขาดช่องทางการตลาด ติดวงจรถัดด้านห่วงโซ่อุปทานสินค้าเกษตรอินทรีย์โดยโครงการเกิดความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ เอกชน เกิดเป็นภาคีเครือข่ายในการร่วมกันขับเคลื่อนโครงการส่งเสริมและสนับสนุนการทำเกษตรอินทรีย์และเกษตรกรให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

นวพร ปิยโชคสกุล (2564) ศึกษาเรื่อง การเปิดรับสื่อและทัศนคติของผู้ประกอบการท่องเที่ยวในจังหวัดภูเก็ต ที่มีต่อโครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ (Phuket Sandbox) การวิจัยเรื่องการ

เปิดรับสื่อและทัศนคติของผู้ประกอบการท่องเที่ยวในจังหวัดภูเก็ตที่มีต่อโครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ (Phuket Sandbox) เป็นวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) โดยเก็บข้อมูลจาก ผู้ประกอบการท่องเที่ยวในจังหวัดภูเก็ต ที่เข้าร่วมโครงการและ มีการเปิดรับสื่อเกี่ยวกับโครงการภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ (Phuket Sandbox) จำนวน 10 ภาคธุรกิจ ขนาดตัวอย่าง 300 ธุรกิจ ผลการวิจัย พบว่า กลุ่มตัวอย่าง มีการเปิดรับสื่อใหม่ของโครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ สูงที่สุด รองลงมา คือ สื่อกิจกรรม และสื่อบุคคล ตามลำดับ โดยเปิดรับเกี่ยวกับข้อมูล ข่าวสาร นักท่องเที่ยวโครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์มากที่สุด นอกจากนั้นกลุ่มตัวอย่างมีทัศนคติเชิงบวก ต่อโครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ในด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว และช่วยสร้างความน่าเชื่อถือ รวมทั้งกระตุ้นการท่องเที่ยวได้ดี ทั้งยังมีแนวโน้มพฤติกรรม ในการสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ของโครงการ แนะนำ หรือ บอกต่อผู้ประกอบการธุรกิจการท่องเที่ยวอื่น ๆ ต่อการเข้าร่วมโครงการและ ติดตามข่าวสารเกี่ยวกับโครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ต่อไป ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า การเปิดรับสื่อเกี่ยวกับโครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์แต่ละสื่อ กับทัศนคติต่อโครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ ในภาพรวม มีความสัมพันธ์ทางบวกอย่างมีนัยสำคัญ โดยสื่อที่มีความสัมพันธ์สูงสุด คือ สื่อใหม่ รองลงมา คือ สื่อบุคคล ตามลำดับ รวมทั้ง ทัศนคติต่อโครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ในทุกด้านมีความสัมพันธ์ทางบวกกับแนวโน้มพฤติกรรมในการเข้าร่วมโครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์อย่างมีนัยสำคัญ โดยด้านที่มีความสัมพันธ์สูงสุด คือ ด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว รองลงมา คือ ด้านการดำเนินงานของโครงการ ตามลำดับ

วาทินี พูลทรัพย์ (2563) ศึกษาเรื่อง องค์ประกอบการบริหารโรงเรียนในพื้นที่นวัตกรรม การศึกษา การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบ 1) องค์ประกอบการบริหารโรงเรียนในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาและ 2) ผลการยืนยันองค์ประกอบการบริหารโรงเรียนในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือ โรงเรียนในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวนทั้งสิ้น 144 โรงเรียน โดยมีผู้ให้ข้อมูลโรงเรียนละ 3 คน ผู้อำนวยการโรงเรียน รองผู้อำนวยการโรงเรียนหรือครูฝ่ายวิชาการและครูรวมผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น 432 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง แบบสอบถามความคิดเห็น และแบบยืนยันองค์ประกอบ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล คือ ค่าความถี่ค่าร้อยละ ค่ามัชฌิมเลขคณิต ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจ ผลการวิจัยพบว่า 1. องค์ประกอบการบริหารโรงเรียนในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ประกอบด้วย 7 องค์ประกอบ คือ 1) การบริหารฐานนวัตกรรม 2) การบริหารสมรรถนะองค์กร 3) การบริหารหุ้นส่วนองค์กร 4) ภาวะผู้นำเชิงนวัตกรรม 5) การพัฒนานวัตกรรม 6) นวัตกรรมเชิงระบบ 7) การบริหารแผนนวัตกรรม 2. ผล

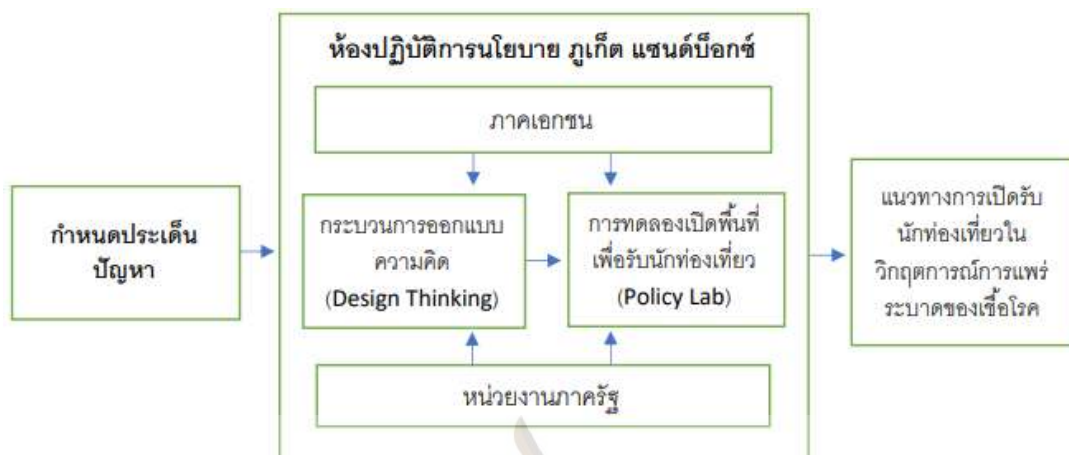
การยื่นข้อบังคับประกอบการบริหาร โรงเรียนในพื้นที่วัดกรมการศึกษาพบว่า มีความถูกต้องมีความเหมาะสม มีความเป็นไปได้และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้

อรไท ครุฑเวโซ (2565) ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจคุณลักษณะแหล่งท่องเที่ยวที่พึงประสงค์ต่อความต้องการของนักท่องเที่ยวชาวไทย ในยุควิกฤต COVID-19 กรณีศึกษานักท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่ วารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อสำรวจองค์ประกอบของแหล่งท่องเที่ยวที่มีคุณลักษณะที่เหมาะสมกับความต้องการของนักท่องเที่ยวชาวไทยในยุควิกฤต COVID-19 และ 2) เพื่อเสนอแนวทางในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวให้เหมาะสมกับความต้องการของนักท่องเที่ยวชาวไทยในยุควิกฤต COVID-19 ประชากรในการศึกษาได้แก่ นักท่องเที่ยวชาวไทยที่เคยเดินทางท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่ และกำหนดกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงคือ จำนวน 383 คน ด้วยเกณฑ์การกำหนดจำนวนกลุ่มตัวอย่างสำหรับการวิเคราะห์องค์ประกอบเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ แบบสอบถาม ซึ่งทดสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา และตรวจสอบความเชื่อมั่น โดยการการหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาและ สถิติที่ใช้ประกอบด้วย สถิติเชิงพรรณนา และการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจ ผลการวิจัยพบว่าความต้องการของนักท่องเที่ยวชาวไทยที่มีต่อคุณลักษณะแหล่งท่องเที่ยวที่พึงประสงค์นำมาวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจพบว่า มี 6 องค์ประกอบที่มีความสัมพันธ์กัน จากตัวแปร 37 ตัว โดยมีค่าสถิติไคสแควร์ = 8509.883 มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และมีค่าร้อยละความแปรปรวนสะสมทั้ง 6 องค์ประกอบ เท่ากับ 62.777 ประกอบด้วย 1) ความพร้อมของแหล่งท่องเที่ยวในการบริหารจัดการด้าน COVID-19 2) การดำเนินการและการวางแผนของแหล่งท่องเที่ยว 3) สิ่งดึงดูดใจของแหล่งท่องเที่ยว 4) การบริการ การติดต่อสื่อสารและจัดการความปลอดภัยของแหล่งท่องเที่ยว 5) หน้าที่ของภาครัฐต่อการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวในยุควิกฤต COVID-19 และ 6) ภาระรับผิดชอบของแหล่งท่องเที่ยว ทั้งนี้ข้อเสนอแนะจากการวิจัยประกอบด้วยข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับภาครัฐและเอกชน และข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติให้กับหน่วยงานท้องถิ่นและผู้ประกอบการ ยกตัวอย่างเช่น การสร้างความเชื่อมั่นด้านมาตรฐานสุขอนามัย การให้ข้อมูลการป้องกัน COVID-19 และแผนการคุ้มครองและเยียวยานักท่องเที่ยว เป็นต้น

สมพงษ์ จิตระดับ กิรติ คุวานนท์ สุรศักดิ์ เก้าเอี้ยน นวพร สุนันท์ลิگانนท์ ชุติมา ชุมพงศ์ และ ดานา โมหะหมัดรัชชาผล (2563) ศึกษาเรื่อง โครงการวิจัยการพัฒนารูปแบบ กลไก และ แนวโน้มผลกระทบของนโยบายพื้นที่วัดกรมการศึกษาในจังหวัดสตูล ได้ข้อค้นพบที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการดำเนินงานและกลไกในการดำเนินงานในพื้นที่วัดกรมฯ รวมถึงผลลัพธ์จากการ

เปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดการศึกษาในพื้นที่ คือ 1) ผลการศึกษาแนวทางการปลดล็อกเงินนโยบาย เพื่อส่งเสริมการดำเนินงานในพื้นที่นวัตกรรมฯ พบว่าปัญหาและอุปสรรคเงินนโยบายต่อการดำเนินการพื้นที่นวัตกรรมฯ แบ่งออกเป็น 4 ด้านตามภาระงานบริหารของโรงเรียน คือ งานวิชาการ งานบริหารงบประมาณ งานบุคคล และงานบริหารทั่วไป ด้านงานวิชาการ พบว่าโรงเรียนยังจำเป็นต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายด้านวิชาการที่กำหนดโดยส่วนกลางและยังต้องให้ความร่วมมือในการจัดการเรียนรู้อยู่รูปแบบใหม่ตามแนวนโยบายพื้นที่นวัตกรรมฯ ซึ่งทำให้โรงเรียนไม่สามารถจัดการเรียนการสอนตามแนวนโยบายพื้นที่นวัตกรรมฯ ได้อย่างเต็มรูปแบบ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงการจัดการศึกษาที่เน้นให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ โดยอิงการทดสอบในระดับชาติเช่นเดิม เนื่องจากเป็นเรื่องใหม่สำหรับครูและผู้บริหารและยังไม่มีที่ปรึกษาทางกฎหมายเพื่อให้ความกระจ่างในการดำเนินงานตามพ.ร.บ. พื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 ได้อย่างชัดเจน ด้านการบริหารงบประมาณ พบว่าโรงเรียนไม่สามารถบริหารจัดการงบประมาณของโรงเรียนได้อย่างอิสระ เนื่องจากยังไม่มีมาตรการหรือรูปแบบการปฏิบัติแนวใหม่ จึงยังคงต้องใช้การบริหารจัดการงบประมาณรูปแบบเดิมทำให้เกิดข้อจำกัดต่าง ๆ เช่น การจัดซื้อหนังสือแบบเรียน การจัดซื้อจัดจ้างบุคลากรเพื่อทดแทนอัตราค่าจ้างที่ขาดไป ด้านงานบุคคล พบว่าโรงเรียนขาดความเป็นอิสระในการกำหนดคุณสมบัติของบุคลากรที่ขาดแคลนและการจ้างงานเพื่อชดเชยอัตราค่าจ้างที่ขาดไป ทำให้ยังคงเกิดปัญหาการขาดแคลนบุคลากรอยู่เช่นเดิมด้านงานบริหารทั่วไป พบว่าโรงเรียนมีข้อจำกัดในเรื่องของวิธีการประเมินวิทยฐานะของครู คือยังคงต้องยึดตามเกณฑ์เดิมซึ่งไม่สอดคล้องกับการจัดการศึกษาตามนโยบายพื้นที่นวัตกรรมฯ รวมถึงการลดภาระงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกิจของโรงเรียนก็ไม่อาจทำได้เช่นเดียวกัน 2) ผลการพัฒนาหลักสูตรภูมิสังคมในระดับสถานศึกษาสำหรับโรงเรียนนาร่อง พบว่าโรงเรียนได้ปรับเปลี่ยนหลักสูตรสถานศึกษาให้มีลักษณะเป็นหลักสูตรภูมิสังคมมากขึ้น โดยมีการคำนึงถึงการเรียนการสอนในห้องเรียน ความต้องการและบริบทของชุมชนผ่านการเรียนการสอนตามกลุ่มสาระและการบูรณาการเข้าด้วยกัน เพื่อให้ผู้เรียนได้รับความรู้ตามกลุ่มสาระและได้มีโอกาสลงมือปฏิบัติในทักษะต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาให้เกิดสมรรถนะของผู้เรียนในอนาคต ทั้งนี้การพัฒนาหลักสูตรของโรงเรียนดังกล่าวยังมีข้อจำกัดคือลักษณะการบูรณาการรายวิชาโครงการฐานวิจัยกับตัวชี้วัดตามหลักสูตรแกนกลางยังมีบางส่วนที่ไม่สอดคล้องกันทำให้การประเมินผลผู้เรียนมีข้อจำกัดหรือไม่อาจดำเนินการได้อย่างชัดเจน

2.7 กรอบแนวคิดการวิจัย



รูปที่ 2.8 กรอบแนวคิดการวิจัย

ที่มา : ผู้วิจัย, 2567



บทที่ 3

ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัย เรื่อง การดำเนินนโยบายฟื้นฟูการท่องเที่ยว กรณีศึกษา “ภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์” ผู้วิจัยศึกษาสภาพปัญหา ขั้นตอนการดำเนินนโยบายในรูปแบบห้องทดลองนโยบาย กรณี “ภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์” และศึกษาการเปลี่ยนแปลงของสถานะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต รวมทั้งผลกระทบต่อ การดำเนินนโยบาย “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” รวมทั้งวิเคราะห์ตัวแบบอันจะนำไปสู่การตอบคำถามการวิจัยที่ได้กำหนดไว้ โดยการวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อให้ได้คำตอบตามวัตถุประสงค์การวิจัย ผู้วิจัยเน้นการศึกษาหาข้อเท็จจริงจากรายงานและเอกสารที่เกี่ยวข้องตลอดจนการลงพื้นที่ไปสัมภาษณ์เชิงลึก กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน และภาคประชาชน ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบาย “ภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์” ผู้วิจัยได้ออกแบบการวิจัยและกระบวนการขั้นตอนในกรณีศึกษาไว้ดังนี้

3.1 การออกแบบการวิจัย

การศึกษาวิจัย เรื่อง การดำเนินนโยบายฟื้นฟูการท่องเที่ยว กรณีศึกษา “ภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์” ได้ออกแบบงานวิจัยตามรูปแบบความสัมพันธ์ในการออกแบบงานวิจัยเชิงคุณภาพของ Maxwell (2013) ที่สรุปไว้ว่า ในการดำเนินการวิจัยนั้น คำถามการวิจัย ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของการออกแบบงานวิจัย โดยคำถามจะเชื่อมโยงกับองค์ประกอบอื่นๆ เช่น วัตถุประสงค์ของการวิจัย กรอบแนวคิดในการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย โดยจะมีความปฏิสัมพันธ์กันทั้งหมด เพื่อให้ได้คำตอบตามคำถามและวัตถุประสงค์ของการวิจัย ผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษาหลัก ๆ 2 วิธี คือ

1) การศึกษาจากเอกสาร ได้แก่ เอกสารทางวิชาการ เอกสารที่ทางราชการจัดทำขึ้น เช่น คำสั่ง ประกาศ กฎหมาย รวมทั้งระเบียบต่าง ๆ ตลอดจนรายงานการประชุม เอกสารวิจัย และข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ เพื่อให้ได้เนื้อหาที่ได้นำเสนอไว้

2) การสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยประกอบด้วยกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน และภาคประชาชน ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบาย

“ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” โดยเป็นผู้ให้ข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง จำนวน 2 คน และผู้ให้ข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ จำนวน 8 คน และผู้ให้ข้อมูลจากหน่วยงานเอกชน จำนวน 4 คน และผู้ให้ข้อมูลจากภาคประชาสังคมในชุมชน จำนวน 3 คน ด้วยการลงพื้นที่ไปสัมภาษณ์ เป็นการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ปลายเปิด โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างที่ผู้วิจัยได้สร้างขึ้น จากการทบทวนวรรณกรรมและการปรึกษาจากผู้เชี่ยวชาญ เป็นเครื่องมือในการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน และภาคประชาชน ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบาย “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” รวมจำนวน 14 คน จากนั้นนำข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อให้ได้คำตอบตามวัตถุประสงค์การวิจัย

3.2 กระบวนการและขั้นตอนในการศึกษา

การวิจัยเรื่อง เรื่อง การดำเนินนโยบายฟื้นฟูการท่องเที่ยว กรณีศึกษา “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” ครั้งนี้ เป็นการวิจัยที่มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาขั้นตอนการดำเนินนโยบายภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ โดยวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและรูปแบบขั้นตอนการดำเนินโครงการ จึงจำเป็นต้องค้นคว้ารายละเอียดต่าง ๆ เพื่อให้ได้คำตอบตามคำถามและวัตถุประสงค์ของการวิจัย

3.2.1 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (In-Depth interview research)

เป็นการเก็บข้อมูลการวิจัยภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน และภาคประชาชน ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบาย “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” โดยเป็นผู้ให้ข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง จำนวน 2 คน และผู้ให้ข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ จำนวน 8 คน และผู้ให้ข้อมูลจากหน่วยงานเอกชน จำนวน 4 คน และผู้ให้ข้อมูลจากภาคประชาสังคมในชุมชน จำนวน 3 คน ใช้วิธีการสุ่มผู้ให้ข้อมูลแบบเจาะจง และเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth interview) จากนั้นนำข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์และสังเคราะห์ เพื่อสรุปเป็นข้อมูลนำเสนอตามวัตถุประสงค์ โดยการสัมภาษณ์มีรายละเอียดดังนี้

3.2.1.1 ข้อคำถามสำหรับผู้ให้ข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่

3.2.1.2 ข้อคำถามสำหรับผู้ให้ข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่
ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่

3.2.1.3 ข้อคำถามสำหรับผู้ให้ข้อมูลจากหน่วยงานภาคเอกชน
แนวทางความร่วมมือต่อการปฏิบัติงานในพื้นที่ และอุปสรรค ปัญหา
และความท้าทายในการบูรณาการให้ความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ

3.2.1.4 ข้อคำถามสำหรับผู้ให้ข้อมูลจากภาคประชาสังคม
การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และอุปสรรค
ปัญหา และความท้าทายในการบูรณาการให้ความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ

2) ข้อมูลจากการสังเกต / จดบันทึก / วิเคราะห์ จากกระบวนการทำงานของภาครัฐ ใน
ประเด็นที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย การประกาศรับนโยบายในแต่ละหน่วยงาน การจัดตั้งคณะทำงาน
ย่อย การจัดทำแผนปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ให้เข้ามามีส่วน
ร่วมในการจัดทำแผนงานการควบคุมโรคภายในจังหวัดและความรับผิดชอบต่อน้ำที่ในการรับมือ
กับการแพร่ระบาดของโรค เพื่อให้ผู้วิจัยได้เข้าถึงข้อมูล เพื่อนำข้อมูลจากการสังเกตไปประกอบ
การศึกษาอย่างครบถ้วน

3.2.2 การเก็บข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data)

ข้อมูลจากเอกสาร การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การตีพิมพ์เผยแพร่ เอกสาร
เผยแพร่ของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติ ราชกิจจานุเบกษา
แผนยุทธศาสตร์ เป็นต้น เพื่อนำข้อมูลมาใช้อ้างอิงประกอบการศึกษาแล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์และ
เรียบเรียง เอกสารผังโครงสร้างหน่วยงาน, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคมที่
เกี่ยวข้อง

1) เอกสารสถานการณ์การท่องเที่ยว 2564 #RestartTourism กองเศรษฐกิจการท่องเที่ยว
และกีฬา

2) รายงานประจำปี 2564 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

3) เอกสารการส่งมอบนโยบายจากหน่วยงานส่วนกลางสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น

- 4) แผนการปฏิบัติงานทั้งระยะยาว ระยะปานกลาง ระยะสั้นและแผนปฏิบัติงานประจำปี
- 5) ข้อมูลสืบค้นจากเว็บไซต์หน่วยงานราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 6) เอกสารจดหมายข่าว ข่าวประชาสัมพันธ์ สื่อเผยแพร่ข่าวสารทั้งหน่วยงานและประชาสังคม

3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

3.3.1 ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาประกอบบริบท (Context Content Analysis Technique)

ทั้งนี้การวิเคราะห์ข้อมูลได้วิเคราะห์พร้อมกับการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งมีการตรวจสอบข้อมูลเพื่อให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์ และวิเคราะห์โดยผู้วิจัยนำข้อมูลที่ผ่านการตรวจสอบข้อมูลแล้วมาจัดทำให้เป็นระบบ หาความหมาย แยกแยะองค์ประกอบ ทั้งเชื่อมโยงและหาความสัมพันธ์ของข้อมูลเพื่อให้สามารถนำไปสู่ความเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลงปรากฏการณ์และรูปแบบความเข้าใจกับความหลากหลาย ซึ่งการสอบถามสัมภาษณ์เพิ่มเติมในบางเหตุการณ์ที่อาจตีความได้ไม่ครบถ้วนลึกซึ้งจากผู้เกี่ยวข้อง เพื่อนำเสนอรายงานผลภาพรวมตามวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ด้าน ได้แก่

- 1) ศึกษาสาระสำคัญของนโยบาย ในกรณีของ “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์”
- 2) ศึกษาขั้นตอนการดำเนินนโยบายในรูปแบบห้องทดลองนโยบาย “กรณี “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์”
- 3) วิเคราะห์ผลกระทบต่อการดำเนินนโยบาย “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์”

3.3.2 การสร้างบทสรุปและการพิสูจน์บทสรุป

การศึกษาเรื่อง กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน และภาคประชาชน ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบาย “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” โดยเป็นผู้ให้ข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง จำนวน 2 คน และผู้ให้ข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ จำนวน 8 คน และผู้ให้ข้อมูลจากหน่วยงานเอกชน จำนวน 4 คน และผู้ให้ข้อมูลจากภาคประชาสังคมในชุมชน จำนวน 3 คน ครั้งนี้ เป็นการนำแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยต่าง ๆ ทางวิชาการ มาสร้างเป็นบทสรุปร่วมกับ

ข้อมูลที่เชื่อถือได้อีกครั้งหนึ่ง โดยเน้นความเชื่อมโยง เพื่อนำไปสู่การพิสูจน์ที่เป็นรูปธรรมตาม
ข้อเท็จจริงเพื่อนำมาสู่การตอบคำถามตามวัตถุประสงค์การวิจัยที่กำหนด



บทที่ 4

ผลการศึกษา

ในบทนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอผลการศึกษาเพื่อตอบคำถามการวิจัย ตามลำดับดังนี้

4.1 สภาพปัญหาและสาระสำคัญของนโยบาย “ภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์”

ประเทศไทยประสบกับวิกฤติการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด – 19) ตั้งแต่ต้นปี 2563 ซึ่งวิกฤติการระบาดดังกล่าว นับเป็นวิกฤติที่รุนแรงมากที่สุดในรอบ 100 ปี ทำให้เศรษฐกิจไทยในปี 2563 หดตัวรุนแรงที่สุดในรอบ 23 ปี นับตั้งแต่วิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 ภาคการท่องเที่ยวและธุรกิจเกี่ยวเนื่องกับการท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ (Economic Growth) โดยมีสัดส่วนถึงร้อยละ 20 - 22 ต่อ GDP ทั้งนี้ ตั้งแต่ต้นปี 2563 ที่รัฐบาลประกาศปิดประเทศ (Lockdown) ห้ามการเดินทางท่องเที่ยวทั้งในและต่างประเทศ ภายหลังเกิดการระบาดส่งผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางมาประเทศไทยลดลงจาก 40 ล้านคนในปี 2562 เป็น 6.7 ล้านคน ในปี 2563 ซึ่งคิดเป็นการลดลงกว่าร้อยละ 83 ซึ่งจังหวัดที่ได้รับผลกระทบจากการลดลงของนักท่องเที่ยวอันเนื่องมาจากการระบาดของโควิด – 19 มากที่สุด คือ จังหวัดภูเก็ต กรุงเทพมหานคร และชลบุรี ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีสัดส่วนนักท่องเที่ยวต่างชาติมากที่สุด อีกทั้งอัตราการเติบโตของจังหวัดเกิดจากการพึ่งพิงนักท่องเที่ยวต่างชาติสูงถึง ร้อยละ 89 65 และ 72 ตามลำดับ ซึ่งจังหวัดภูเก็ต นับเป็นจังหวัดที่ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจที่รุนแรงที่สุด (กองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, 2564) ทำให้ธุรกิจหลายประเภททั้ง โรงแรม ร้านอาหาร หรือร้านสปา ขณะที่ ธุรกิจอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง อย่างกลุ่มสายการบิน กลุ่มธุรกิจโรงแรม และธุรกิจโรงพยาบาลระดับบนที่มีรายได้จากการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ (จารุภัทร ทองลงยา, 2563) ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทำให้ภาคธุรกิจการท่องเที่ยว จึงออกมาเรียกร้องให้ภาครัฐช่วยออกมาตรการเปิดประเทศเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจพร้อม ควบคู่กับการควบคุมโรคด้วย ประกอบกับข้อเรียกร้องของสมาคมโรงแรมภูเก็ต (Phuket Hotels Association) ระบุว่า ธุรกิจโรงแรมและการท่องเที่ยวผูกติดอยู่ในขั้นวิกฤต ขณะที่ สถานประกอบการที่พักที่จดทะเบียนในภูเก็ตไม่ สามารถคุ้มทุน รวมถึงกระแสเงินสดให้เป็นบวกต่อนโยบายกระตุ้นการท่องเที่ยวภายในประเทศเท่านั้น (Domestic Tourism) ซึ่งหากไม่มีการสนับสนุนจากรัฐบาล หรือไม่อนุญาตให้นักท่องเที่ยวจาก

ต่างประเทศเข้ามา จะสร้างความสูญเสียอย่างมาก และอาจสร้างการว่างงานในภาคโรงแรม กระทบต่อเงินทุนของผู้ประกอบการในพื้นที่ ทำให้สมาคมภาคธุรกิจเอกชนในพื้นที่ จึงเรียกให้มีการสนับสนุนการเปิดเมือง (Reopening) ที่ปลอดภัย ปฏิบัติได้จริงและมีกลยุทธ์สำหรับนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ (ถนัดกิจ จันกิเสน, 2563)

มาตรการเยียวยาจากภาครัฐเพื่อภาคการท่องเที่ยวที่ผ่านมาเป็นมาตรการทั่วไปไม่ได้เป็นมาตรการเฉพาะที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูภาคการท่องเที่ยวและธุรกิจเกี่ยวเนื่องที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคโควิด - 19 หากสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด - 19 คลี่คลาย นักท่องเที่ยวจะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมท่องเที่ยวภายใต้ความปกติใหม่ (New Normal) โดยจะเพิ่มความใส่ใจในสุขภาพอนามัย ความสะอาด ความปลอดภัย ระยะห่างทางสังคม ดิจิทัล ความเชื่อถือได้ และความรับผิดชอบต่อสังคมภาครัฐ ควรมุ่งเน้นการช่วยเหลือผลกระทบระยะสั้นแก่ผู้ประกอบการท่องเที่ยวและแรงงาน โดยมีมาตรการเร่งรัดการฉีดวัคซีนให้กับประชาชนให้ครอบคลุมประชากรกว่าร้อยละ 70 เพื่อกระตุ้นให้เกิดการสร้างภูมิคุ้มกันหมู่ (Herd Immunity) เป็นลำดับแรก เพื่อสร้างความเชื่อมั่นด้านความปลอดภัยและสาธารณสุขและการเตรียมความพร้อมในการเตรียมตัวเปิดรับนักท่องเที่ยวต่างชาติที่มีศักยภาพสูง โดยเป็นการบริหารจัดการภาพรวมการแก้ไขปัญหาภาคการท่องเที่ยวอย่างบูรณาการและเป็นระบบ และช่วยเหลือผู้ประกอบการแบบเฉพาะกลุ่มเรียงตามลำดับความเร่งด่วน รวมทั้งตั้งกองทุนช่วยเหลือและสนับสนุนธุรกิจภาคการท่องเที่ยวช่วยเหลือและเสริมสร้างศักยภาพของผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว และธุรกิจ ภายใต้บริบทของความปกติใหม่ (กองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์วิจัยและนวัตกรรม, 2564)

4.1.1 สถานการณ์เศรษฐกิจจังหวัดภูเก็ต

1) จำนวนนักท่องเที่ยวช่วงปี 2562 – 2564

ปี 2562 ถูกคาดการณ์ว่าจำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวจะอยู่ที่ 20.5 ล้านคน โดยมีช่วงคาดการณ์อยู่ที่ร้อยละ 20.4-20.6 ล้านคน ชะลอตัวลงจากที่ประมาณการไว้เดิมเมื่อเดือนมีนาคม 2562 เป็นการลดลงของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ โดยเฉพาะชาวจีนเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจจีนชะลอตัวจากผลของสงครามการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน ค่าเงินบาทที่แข็งค่าเมื่อเทียบกับเงินหยวน ความไม่มั่นใจในมาตรการความปลอดภัยทางทะเล รวมทั้งประเด็นการแข่งขันกับประเทศต่าง ในการดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างชาติ ส่งผลให้นักท่องเที่ยวมีทางเลือกของจุดหมาย

ปลายทางที่หลากหลายมากขึ้น และทางการของแต่ละประเทศต่างก็สนับสนุนภาคการท่องเที่ยว และการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมนักท่องเที่ยวที่เปลี่ยนแปลงไป จากการท่องเที่ยวแบบ Group เป็นการท่องเที่ยวแบบ FIT มากขึ้น แต่อย่างไรก็ดีรัฐบาลได้ต่ออายุมาตรการยกเว้นค่าธรรมเนียมวีซ่า Visa On Arrival (VOA) สำหรับนักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางเที่ยวไทย 21 ประเทศ ส่งผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น เช่น นักท่องเที่ยวชาวอินเดีย นอกจากนี้หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนยังได้จัดแผนการตลาดกระตุ้นด้านการท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่อง โดยการออกโรดโชว์ในประเทศต่าง ๆ เช่น ประเทศอังกฤษ “Phuket Road Show to UK” ประเทศอินเดีย และประเทศเยอรมัน เป็นต้น เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวดึงดูดตลาดเป้าหมายกลุ่มใหม่ ๆ เข้ามาท่องเที่ยวภูเก็ตเพิ่มขึ้น การพัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวให้คงความเป็นอัตลักษณ์ของแต่ละท้องถิ่น รวมถึงการพัฒนากิจกรรมท่องเที่ยวที่จะช่วยเพิ่มรายได้ในการท่องเที่ยว อาทิ การจัดงานย้อนอดีตในช่วงเทศกาลตรุษจีน การเตรียมจัดงานบิซมิวสิกเฟสตีวัลในเดือนสิงหาคม การจัดการแข่งขันกีฬาระดับนานาชาติประเทศร่วมกับประเทศในภูมิภาคอาเซียน อาทิเช่น การแข่งขันกีฬาเรือใบภูเก็ตคิงส์คัพรีกัตต้า นอกจากนี้ภูเก็ตยังมีความพร้อมในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมทางน้ำที่เรือสำราญขนาดใหญ่สามารถเข้ามาเทียบทำให้นักท่องเที่ยวกลุ่มที่สนใจขึ้นเกาะมา Shopping ได้ตลอดวัน (สำนักงานคลังจังหวัดภูเก็ต, 2562)

ปี 2563 ถูกคาดการณ์ว่าจำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวจะอยู่ที่ 6.7 ล้านคน โดยมีช่วงคาดการณ์อยู่ที่ 6.6 - 6.8 ล้านคน หดตัวสูงขึ้นจากที่คาดการณ์ไว้เมื่อเดือนมิถุนายน 2563 จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (Coronavirus Disease 2019 : COVID-19) ได้แพร่ระบาดในประเทศจีน และเมื่อสถานการณ์รุนแรงขึ้นจึงเริ่มจำกัดการเดินทางของนักท่องเที่ยวชาวจีนมาตั้งแต่เดือน มกราคม 2563 ส่งผลให้นักท่องเที่ยวจีนมีการยกเลิกการเดินทางทั้งหมด ขณะเดียวกันเกิดการแพร่ระบาดไปยังที่ต่าง ๆ อย่างรวดเร็วและกว้างขวางไปหลายประเทศทั่วโลก ส่งผลให้นักท่องเที่ยวอีกหลายประเทศต่างก็ไม่มั่นใจในสถานการณ์จึงหยุดการเดินทางเช่นกัน

ช่วงปลายไตรมาสแรก การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ในประเทศไทยเริ่มทวีความรุนแรงขึ้น ภาครัฐจึงใช้มาตรการที่เข้มงวดขึ้นเพื่อควบคุมการระบาดด้วยวิธีจำกัดการเดินทางและใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อลดอัตราการแพร่ระบาดของโรค ได้ส่งผลกระทบต่อธุรกิจในห่วงโซ่การท่องเที่ยวอย่างหนัก จากการลดลงของนักท่องเที่ยวต่างชาติและการเดินทางท่องเที่ยวในประเทศของคนไทย

ช่วงปลายไตรมาสที่ 2 เมื่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เริ่มดีขึ้น ไม่พบผู้ติดเชื้อรายใหม่เป็นระยะเวลาหลายวันติดต่อกัน นับเป็นสัญญาณที่ดีต่อทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ และประชาชน ทางภารกิจผ่อนคลามาตรการปิดเมือง ซึ่งส่งผลให้ประชาชน กลับไปใช้ชีวิตได้ตามปกติมากขึ้น

ช่วงไตรมาสที่ 3 ภาครัฐได้ออกมาตรการกระตุ้นการท่องเที่ยวภายในประเทศ ได้แก่ โครงการกำลังใจ และโครงการเราเที่ยวด้วยกัน เพื่อกระตุ้นการใช้จ่ายภาคประชาชนผ่านการท่องเที่ยวภายในประเทศ ช่วยเพิ่มสภาพคล่องให้ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมและธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้ประชาชนออกเดินทางท่องเที่ยวภายในประเทศเพิ่มขึ้น พร้อมทั้งยกระดับการท่องเที่ยวภายในประเทศให้เป็นแบบมีมาตรฐานความปลอดภัยด้านสุขอนามัยเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับนักท่องเที่ยว และสร้างวิถีชีวิตใหม่โดยเป็นการท่องเที่ยวแบบ New Normal ของนักท่องเที่ยวและประชาชนที่ไปใช้บริการ อย่างไรก็ตาม ภาครัฐยังคงคงหวัดตัวสูง โดยเฉพาะธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว อาทิเช่น ธุรกิจขนส่งทางอากาศ ธุรกิจนำเที่ยว เนื่องจากจำนวนนักท่องเที่ยวต่างประเทศยังหดตัวต่อเนื่อง สืบเนื่องจากมาตรการควบคุมการเดินทางเข้า-ออกราชอาณาจักรทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ส่งผลให้ไม่มีนักท่องเที่ยวต่างประเทศเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย ประกอบกับความกังวลต่อการระบาดของโรค COVID-19 รอบใหม่

ช่วงปลายไตรมาสที่ 3 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแนวทางการเปิดรับนักท่องเที่ยวต่างชาติที่ต้องการเดินทางมาพำนักระยะยาว ประเภทพิเศษ หรือ Special Tourist Visa (STV) ซึ่งสามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ 90 วัน และสามารถต่อวีซ่าได้ 2 ครั้ง ๆ ละ 90 วัน โดยจะเปิดรับนักท่องเที่ยวต่างชาติในเดือนตุลาคม 2563 แม้จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่จะเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวอาจจะไม่มากนัก แต่ก็จะช่วยให้เกิดกิจกรรมหมุนเวียนในธุรกิจท่องเที่ยวได้บ้าง เนื่องจากปัจจุบันภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวและแรงงานกำลังเผชิญกับปัญหาอย่างหนัก จากรายได้ที่หดหายไป ในปี 2564 จำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวจะอยู่ที่ 7.4 ล้านคน โดยมีช่วงคาดการณ์ อยู่ที่ 7.3-7.4 ล้านคน (สำนักงานคลังจังหวัดภูเก็ต, 2563)



รูปที่ 2.7 จำนวนนักท่องเที่ยว

ที่มา : ทำอากาศยานภูเก็ต ด้านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดภูเก็ต, 2565

ปี 2564 ถูกคาดการณ์ว่าจะมีนักท่องเที่ยวจำนวน 1.6 ล้านคน โดยมีช่วงคาดการณ์อยู่ที่ 1.6 -1.7 ล้านคน เนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 และเกิดการกลายพันธุ์ของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ตั้งแต่ปี 2563 - 2564 ส่งผลกระทบต่อการเดินทางท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติจำนวนมาก เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องใช้มาตรการควบคุมการระบาดในประเทศ โดยการออกมาตรการควบคุมการระบาดที่เข้มงวดในบางพื้นที่ ซึ่งไม่เอื้อต่อกิจกรรมการท่องเที่ยว อีกทั้งจังหวัดภูเก็ตได้ออกมาตรการตรวจคัดกรองการเดินทางเข้าจังหวัดภูเก็ต ตามมาตรการป้องกัน และควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ส่งผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวชาวไทยที่จะเดินทางลดลง และทางการในหลายประเทศมีการยกระดับค่าเตือนประชาชนในการเดินทางมาท่องเที่ยวที่ประเทศไทย ส่งผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติลดลง

แต่อย่างไรก็ดีหลังสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เริ่มคลี่คลายลง และการฉีดวัคซีนครอบคลุมมากขึ้น รัฐบาลได้ผ่อนคลายการเดินทางของนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามายังประเทศไทยโดยไม่ต้องกักตัวภายใต้โครงการ “ภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์” เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจด้านการท่องเที่ยว โดยเริ่มตั้งแต่ 1 กรกฎาคม 2564 ที่มีการกักตัวเพียงช่วงสั้น ๆ แม้การเดินทางเข้ามายังคงมีข้อจำกัดในเรื่องของมาตรการสาธารณสุขและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ โดยจะอนุญาตให้นักท่องเที่ยวต่างชาติที่ได้วัคซีนครบโดสแล้ว สามารถเข้าไทยได้โดยไม่ต้องกักตัวและเที่ยวในจังหวัดภูเก็ตโดยไม่ต้องกักตัวในห้องพัก ก่อนเดินทางไปยังพื้นที่อื่นในไทย รวมทั้งรัฐบาลมีนโยบายเปิดประเทศต้อนรับนักท่องเที่ยวต่างชาติจาก 63 ประเทศ โดยไม่มีการกักตัวตั้งแต่ 1 พฤศจิกายน 2564 ส่งผลให้นักท่องเที่ยวต่างชาติปรับเพิ่มขึ้น เนื่องจากสามารถเดินทางท่องเที่ยวได้มากขึ้น อีกทั้งภาครัฐได้ออกมาตรการกระตุ้นการท่องเที่ยวภายในประเทศ อาทิโครงการเราเที่ยวด้วยกัน เฟส 3 เพื่อกระตุ้นการใช้จ่ายภาคประชาชนผ่านการท่องเที่ยวภายในประเทศ ช่วยเพิ่มสภาพ

คล่องให้ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมและธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้ประชาชนออกเดินทางท่องเที่ยวภายในประเทศเพิ่มขึ้น (สำนักงานคลังจังหวัดภูเก็ต, 2564)



รูปที่ 2.8 จำนวนนักท่องเที่ยว

ที่มา : ทำอากาศยานภูเก็ต ด้านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดภูเก็ต, 2566

ปี

สถานการณ์เศรษฐกิจภาคการท่องเที่ยว

- 2562
- 1) การลดลงของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ โดยเฉพาะชาวจีนเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจจีนชะลอตัวจากผลของสงครามการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน
 - 2) รัฐบาลได้ต่ออายุมาตรการยกเว้นค่าธรรมเนียมวีซ่า Visa On Arrival (VOA) สำหรับนักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางเที่ยวไทย 21 ประเทศ
 - 3) ภาครัฐและเอกชน มีแผนการตลาดกระตุ้นด้านการท่องเที่ยวโดยการออกโรดโชว์ในประเทศต่าง ๆ เช่น ประเทศอังกฤษ "Phuket Road Show to UK" ประเทศอินเดีย และประเทศเยอรมัน เป็นต้น
- 2563
- 1) ช่วงปลายไตรมาสแรก : การแพร่ระบาดโควิด-19 ในประเทศไทยเริ่มทวีความรุนแรงภาครัฐ ใช้มาตรการที่เข้มงวดขึ้นเพื่อควบคุมการระบาดด้วยวิธีจำกัดการเดินทาง ส่งผลกระทบต่อธุรกิจในช่วงไฮการท่องเที่ยวอย่างหนัก
 - 2) ช่วงปลายไตรมาสที่ 2 : เมื่อสถานการณ์เริ่มดีขึ้น ทางภารกิจผ่อนคลามาตรการปิดเมือง
 - 3) ช่วงไตรมาสที่ 3 : ภาครัฐได้ออกมาตรการกระตุ้นการท่องเที่ยวภายในประเทศ ได้แก่ โครงการกำลังใจ และโครงการเราเที่ยวด้วยกัน เพื่อกระตุ้นการใช้จ่ายภาคประชาชนผ่านการท่องเที่ยวภายในประเทศและสร้างวิถีชีวิตใหม่โดยเป็นการท่องเที่ยวแบบ New Normal ของนักท่องเที่ยวและประชาชนที่ไปใช้บริการ

4) ช่วงปลายไตรมาสที่ 3 : คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแนวทางการเปิดรับนักท่องเที่ยวต่างชาติที่ต้องการเดินทางมาผ่านกระยะยาว ประเภทพิเศษ หรือ Special Tourist Visa (STV) ช่วยให้เกิดกิจกรรมหมุนเวียนในธุรกิจท่องเที่ยวได้บ้าง

- 2564
- 1) หลังสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เริ่มคลี่คลายลง และการฉีดวัคซีนครอบคลุมมากขึ้น รัฐบาลได้ผ่อนคลายการเดินทางของนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามายังประเทศไทยโดยไม่ต้องกักตัวภายใต้โครงการ “ภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์” เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจด้านการท่องเที่ยว
 - 2) รัฐบาลมีนโยบายเปิดประเทศต้อนรับนักท่องเที่ยวต่างชาติจาก 63 ประเทศ โดยไม่มีการกักตัวตั้งแต่ 1 พฤศจิกายน 2564 ส่งผลให้นักท่องเที่ยวต่างชาติปรับเพิ่มขึ้น

2) ปัญหาความยากจน

ภูเก็ตยังก้าวไม่พ้นเส้นความยากจน หลังโควิด-19 ระบาดระลอกใหม่ เดือนเมษายน 2564 ทำนักท่องเที่ยวเดินทางเยือนการ เดินทาง ชกเลิก 45% รายได้ที่หายไปเกินครึ่งก่อนที่จะเกิดการแพร่ระบาดโควิด-19 ระลอกเดือนเมษายน ซึ่งจากรายได้จากการท่องเที่ยวตั้งแต่เดือนเมษายน 2563 เนื่องจากปีนี้ในช่วงเดือน เดือนเมษายน มียอดจองห้องพัก โรงแรม ร้านอาหารเข้ามาจำนวนมาก ประมาณการรายได้จากการท่องเที่ยวในช่วงดังกล่าวอยู่ที่ 2,300 ล้านบาท ซึ่งในเดือนธันวาคม 2563 ภูเก็ตมีรายได้จากการท่องเที่ยวอยู่ที่ 1,565 ล้านบาท ซึ่งถ้าเป็นไปตามคาด เศรษฐกิจจังหวัดภูเก็ตจะดีขึ้น คนภูเก็ตจะมีรายได้เพิ่มขึ้นมาอยู่ที่ 5,162 บาทต่อเดือน ซึ่งเพิ่มขึ้นจากช่วงที่ผ่านมาที่มีรายได้เฉลี่ยอยู่ที่ 1,963 บาทต่อเดือน แต่เมื่อเกิดการแพร่ระบาดของโควิด-19 จากประมาณการรายได้ดังกล่าวจะทำให้ภูเก็ตก้าวพ้นเส้นความยากจน

แต่หลังเกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดระลอกเดือนเดือนเมษายนนักท่องเที่ยวยกเลิกการเดินทางจำนวน 15% และเลื่อนการเดินทาง 30% ทำให้ยอดรวมของนักท่องเที่ยวคนไทยที่ไม่มาภูเก็ตในช่วงเดือน เม.ย. รวม 45% ทำให้รายได้ที่ประมาณการไว้จะหายไปเกือบครึ่ง รายได้ต่อหัวประชากรลดลงไปอยู่ที่ประมาณ 2,800 บาท ทำให้ภูเก็ตสามารถก้าวผ่านเส้นความยากจนไปได้ แต่อย่างไรก็ตาม หลังสถานการณ์คลี่คลายเชื่อว่า ภูเก็ตจะยังคงเป็นจุดหมายปลายทางของนักท่องเที่ยวคนไทยที่ยังอยากเดินทางเข้ามา ทั้งจากมาตรการในการดูแลความปลอดภัย และการเป็นเจ้าบ้านที่ดี (MGRonline,2564)

3) ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจาก Phuket Sandbox

เป็นผลวิเคราะห์เฉพาะผลประโยชน์ทางรายได้ของคนในพื้นที่เท่านั้นร่วมกับการท างานของประชากรจากไตรมาส 3 ปี 2564 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ดังนี้

รายได้ก่อนโควิด-19 คือ 22,552.61 บาท/คน/เดือน และรายได้หลังโควิด-19 คือ 9,798.06 บาท/คน/เดือน ซึ่งติดลบร้อยละ -56.6 สำหรับรายได้หลังภูเก็ต Phuket Sandbox คือ 12,017.22 บาท/คน/เดือน ซึ่งเพิ่มขึ้นจากรายได้หลังโควิด-19 ซึ่งเป็นร้อยละ +3.9 ซึ่งจากสัดส่วนจำแนกตามการเปลี่ยนแปลงรายได้หลังเปิด Phuket Sandbox สรุปรายได้เท่าเดิม คิด เป็นร้อยละ 56.10 รายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 35.60 และรายได้ลดลงร้อยละ 8.30

สำหรับธุรกิจท่องเที่ยว รายได้รายได้ก่อนโควิด-19 คือ 27,311.65 บาท/คน/เดือน และรายได้หลังโควิด-19 คือ 7,793.98 บาท/คน/เดือน ซึ่งติดลบร้อยละ -71.5

สำหรับรายได้หลังภูเก็ต Phuket Sandbox คือ 11,308.74 บาท/คน/เดือน ซึ่งเพิ่มขึ้นจากรายได้หลังโควิด-19 ซึ่งเป็นร้อยละ +45.1

สำหรับนอกธุรกิจท่องเที่ยว รายได้รายได้ก่อนโควิด-19 คือ 16,186.62 บาท/คน/เดือน และรายได้หลังโควิด-19 คือ 12,478.83 บาท/คน/เดือน ซึ่งติดลบร้อยละ -22.9

สำหรับรายได้หลังภูเก็ต Phuket Sandbox คือ 12,964.92 บาท/คน/เดือน ซึ่งเพิ่มขึ้นจากรายได้หลังโควิด-19 ซึ่งเป็นร้อยละ +3.9 ดังนั้นจากผลกระทบโควิด-19 ทำให้รายได้ลดลงของคนทั้งพื้นที่ประมาณ 4,000 ล้านบาท/เดือน Phuket Sandbox ทำให้รายได้เพิ่มขึ้นของคนทั้งพื้นที่ประมาณ 700 ล้านบาท/เดือน

4.1.2 สาระสำคัญของนโยบาย ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์

การดำเนินนโยบาย ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ ในรูปแบบการดำเนินนโยบายเชิงทดลอง พบว่าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ต้องอาศัยความร่วมมือซึ่งกันและกัน ในการดำเนินนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญออกเป็น 4 ช่วง ดังนี้

ตารางที่ 4.1 สารสำคัญของนโยบายภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์

กระบวนการ	ช่วง	วันที่	การดำเนินการ
เตรียมพร้อม	ก่อนเริ่ม โครงการ	2 เมษายน 2563	1) พุดคุยและหารือกันระหว่างหน่วยงานเอกชนและ ภาครัฐในการหาทางแก้ไขปัญหาเรื่องเศรษฐกิจที่ กำลังได้รับความเสียหายจากปัญหาการแพร่ระบาดของ ของเชื้อโคโรน่า 19 2) แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไข เยียวยา และฟื้นฟู ผู้เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรม ท่องเที่ยวและ อุตสาหกรรมกีฬา ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องในวงการ ท่องเที่ยว และกีฬา ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) บทบาท ภาคเอกชน : สมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต ภาครัฐ : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ทำงานร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัด
		28 – 29 กรกฎาคม 2563	1) กรรมการท่องเที่ยว ประชุมเตรียมความพร้อมเพื่อ รองรับมาตรการผ่อนคลา่ยการเดินทางท่องเที่ยวใน พื้นที่จังหวัดภูเก็ต บทบาท ภาคเอกชน : สมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต ให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะและหาแนวทางการ บริหารจัดการ ภาครัฐ : กรรมการท่องเที่ยว
		13 สิงหาคม 2563	1) สบค. ประชุมหารือแนวทางการดำเนินโครงการ “Phuket Bubble Model” ณ จังหวัดภูเก็ต
		10 มีนาคม 2564	1) สป.กก. ประชุมหารือเตรียมความพร้อมเรื่อง แผนการเปิดประเทศเพื่อรับนักท่องเที่ยวต่างชาติ รับฟังความคิดเห็น อุปสรรค และปัญหาจาก ภาคเอกชน ณ จังหวัดภูเก็ต

ตารางที่ 4.1 สารสำคัญของนโยบายภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ (ต่อ)

กระบวนการ	ช่วง	วันที่	การดำเนินการ
		19 มีนาคม 2564	รองนายกรัฐมนตรี คุณสุพัฒนพงษ์ พันธ์มีเชาว์ เดินทางมาจังหวัดภูเก็ต ประชุมหารือแนวทางการเปิดเมืองภูเก็ต “Phuket Sandbox” ร่นเวลาแผนการเปิดเมืองจากเดิม 1 ตุลาคม 2564 มาเป็น 1 กรกฎาคม 2564 ร่วมกับสมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต
		26 มีนาคม 2564	1) การประชุม ศบศ. ครั้งที่ 1/2564 ที่ประชุมมีมติเห็นชอบในหลักการแนวทางการเปิดรับนักท่องเที่ยวต่างชาติที่ได้รับวัคซีนแล้วของจังหวัดภูเก็ต เริ่ม 1 กรกฎาคม 2564
ระยะที่ 1 (1 เมษายน – 30 มิถุนายน 2564)	1 เมษายน 2564	1) เริ่มฉีดวัคซีนเข็มแรกให้กับชาวภูเก็ต โดยเริ่มจากบุคลากรทางการแพทย์ พยาบาล และเจ้าหน้าที่ส่วนหน้า ร่วมกับ สาธารณสุขจังหวัดภูเก็ต ศูนย์ประสานงาน โรงพยาบาลรัฐ+เอกชน (สสจ.)	
		2) ศบศ. กำหนดลดวันกักตัวนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศที่มีใบรับรองฉีดวัคซีนไป จังหวัดนำร่องประกอบด้วย จังหวัดภูเก็ต จังหวัดกระบี่ จังหวัดพังงา จังหวัดเชียงใหม่ และ พัทยา ให้กักตัว 7 วัน จากปกติ 14 วัน	
		7 พฤษภาคม 2564	1) การประชุมคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2564 ที่ประชุมมีมติเห็นชอบแนวทางการเปิดประเทศเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจการท่องเที่ยว ในพื้นที่ 10 จังหวัดที่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยว
		4 มิถุนายน 2564	1) การประชุม ศบศ. ครั้งที่ 2/2564 ที่ประชุมมีมติเห็นชอบหลักการแนวทางการเปิดรับนักท่องเที่ยวต่างชาติที่ได้รับการฉีดวัคซีนแล้วจากประเทศที่มีความเสี่ยงต่ำและความเสี่ยงปานกลางของจังหวัดภูเก็ต (Phuket Sandbox) เริ่ม 1 กรกฎาคม 2564

ตารางที่ 4.1 สาระสำคัญของนโยบายภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ (ต่อ)

กระบวนการ	ช่วง	วันที่	การดำเนินการ
		17 มิถุนายน 2564	นายกรัฐมนตรี ตั้งเป้าเปิดประเทศภายใน 120 วัน
		29 มิถุนายน 2564	<p>1) ข้อกำหนด ออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 26) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา</p> <ul style="list-style-type: none"> • การกำหนดผู้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรเพิ่มเติม (12) ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรในพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นจังหวัดนำร่องด้านการท่องเที่ยว เพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว หรือกิจกรรมอื่น ๆ ตามนโยบายของรัฐบาล <p>2) คำสั่งศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ที่ 7/2564 เรื่อง แนวปฏิบัติตามข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 11) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา</p> <ul style="list-style-type: none"> • ให้หัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินและพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการป้องกันโรคสำหรับผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรในพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นจังหวัดนำร่องด้านการท่องเที่ยว เพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจการท่องเที่ยวน หรือกิจกรรมอื่น ๆ ตามนโยบายรัฐบาล
เดือน มิถุนายน			<p>1) ประชากรในจังหวัดภูเก็ต รั่ววัคซีนเข็มที่ 2 เกินกว่าร้อยละ 70</p> <p>2) จังหวัดภูเก็ตเกิดภูมิคุ้มกันหมู่ ตามทฤษฎีภูมิคุ้มกันหมู่ (Herd Immunity) ซึ่งเป็นภาวะที่ประชากรส่วน</p>

ตารางที่ 4.1 สารสำคัญของนโยบายภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ (ต่อ)

กระบวนการ	ช่วง	วันที่	การดำเนินการ
			<p>มากของสังคมมีภูมิคุ้มกันโรค โดยคิดเป็นสัดส่วนจำนวนคนที่สูงมากพอจนช่วยป้องกันการแพร่ระบาดของโรคไม่ให้เกิดขึ้น เพื่อเตรียมพร้อมในการเปิดรับนักท่องเที่ยวแบบไม่กักตัวของภูเก็ต</p> <p>3) การรวบรวมข้อมูลจากคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดภูเก็ต ที่ขอความเห็นชอบแผนการเปิดรับนักท่องเที่ยวต่างชาติโดยไม่มีการกักตัว เนื่องจากจังหวัดภูเก็ตไม่พบผู้ติดเชื้อรายใหม่เป็นเวลา 95 วัน</p>
การทดลอง	ระยะที่ 2	1 กรกฎาคม 2564	1) เริ่มดำเนินโครงการ Phuket Sandbox เปิดรับนักท่องเที่ยวที่ได้รับวัคซีนแล้ว
		1 กรกฎาคม - 30 กันยายน 2564	ศูนย์บริหารสถานการณ์เศรษฐกิจ (ศบค.) เห็นชอบแนวทางการเปิดรับนักท่องเที่ยวต่างชาติของจังหวัดภูเก็ต ตามข้อเสนอของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ยืนยันแผนเปิดเมืองภูเก็ต
		30 กันยายน 2564	2) นักท่องเที่ยวต่างชาติ ซึ่งได้รับวัคซีนครบโดส และมีผลตรวจโควิด-19 บินตรงเข้าภูเก็ต และตรวจเชื้อเมื่อเดินทางมาถึง โดยไม่ต้องกักตัว และต้องอยู่ในภูเก็ตอย่างน้อย 7 วัน ก่อนออกเดินทางไปยังพื้นที่อื่น ๆ ใช้มาตรการป้องกันควบคุม เช่น Vaccine Certificate และแอปพลิเคชันติดตามตัว
			1) ประเทศไทยได้ปรับมาตรการอีกครั้ง โดยมีการเปลี่ยนแปลงจำนวนวันกักตัวสำหรับผู้เดินทางเข้าประเทศตั้งแต่ 1 ตุลาคมเป็นต้นไป ซึ่งมีผลทำให้ผู้ที่เดินทางเข้าภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ต้องอยู่บนเกาะภูเก็ตเพียง 7 วันก่อนเดินทางไปยังจังหวัดอื่น
การเรียนรู้	ระยะที่ 3	1 ตุลาคม 2564	1) Phuket Sandbox 7+7

ตารางที่ 4.1 สารสำคัญของนโยบายภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ (ต่อ)

กระบวนการ	ช่วง	วันที่	การดำเนินการ
		1 ตุลาคม – 31 ธันวาคม 2564	2) จากการนำร่องของจังหวัดภูเก็ต นำมาสู่เปิดให้จังหวัดอื่น ๆ เป็นพื้นที่นำร่อง เปิดรับนักท่องเที่ยวต่างชาติที่ฉีดวัคซีนแล้วเข้าไปเที่ยวได้ในทุกพื้นที่ของจังหวัดโดยไม่ต้องกักตัว <ul style="list-style-type: none"> ● ทั้งหมด 10 จังหวัด ได้แก่ ภูเก็ต กระบี่ พังงา สุราษฎร์ธานี เชียงใหม่ ชลบุรี บุรีรัมย์ เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และกรุงเทพฯ 3) มีการเสนอให้ทางศบค. พิจารณา สำหรับการเพิ่มจังหวัดบุรีรัมย์ เข้าไปด้วย เนื่องจากในช่วงวันที่ 6 ตุลาคม 2564 จะมีการแข่งขัน "โมโตจีพี" เป็นงานสำคัญ
		1 พฤศจิกายน 2564	1) Sandbox VS Test and GO (Exempt Quarantine)
		27 พฤศจิกายน 2564	1) เกิดการระบาดของ Omicron จึง Test and GO คงไว้ Phuket Sandbox
การปรับตัว	ระยะที่ 4	1 มกราคม 2565 เป็นต้นไป	1) คณะรัฐมนตรี (ครม.) เห็นชอบให้มีการเปิดประเทศรับต่างชาติที่ฉีดวัคซีน สามารถเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวได้ในทุกพื้นที่ทั่วประเทศได้โดยไม่ต้องกักตัว วางแผน ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2565 ซึ่งคาดการณ์ว่าประชากรไทยส่วนใหญ่ได้รับการฉีดวัคซีนเรียบร้อยแล้ว เกิดภูมิคุ้มกันหมู่ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้
		1 กุมภาพันธ์ 2565	1) เกิดการแพร่ระบาดของโควิด-19 สายพันธุ์ Omicron) : Sandbox VS Test and GO
		1 พฤษภาคม 2565	1) เปิดประเทศ ยกเลิกมาตรการ Sandbox และ Test and GO

โครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ เป็นกรณีตัวอย่างของการดำเนินนโยบายแบบทดลองและควบคุมการปฏิบัติในพื้นที่จริง (Experimented Model) ซึ่งเปิดโอกาสให้หน่วยงานในพื้นที่สามารถ

ออกแบบมาตรการดำเนินงานเพื่อควบคุมความเสี่ยงต่าง ๆ ได้เอง อีกทั้งสามารถเรียนรู้และปรับตัวจากผลของการทดลองในแต่ละช่วงเวลา ภายใต้สถานการณ์ที่มีความไม่แน่นอนสูง ซึ่งแตกต่างจากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบอื่น ๆ ที่มักจะมีการกำหนดเป้าหมาย การวางแผนและมาตรการดำเนินงานไว้ค่อนข้างตายตัว จึงจำเป็นต้องอาศัยการทำงานร่วมกันหลายภาคส่วน โดยสามารถสรุปการดำเนินนโยบาย ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ ในรูปแบบห้องปฏิบัติการนโยบาย พบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ต้องอาศัยความร่วมมือซึ่งกันและกัน ในการดำเนินนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญออกเป็น 4 ช่วง ดังนี้

1) ช่วงการเตรียมพร้อม

เป็นกระบวนการดำเนินการระยะที่ 1 (1 เมษายน – 30 มิถุนายน 2564) เป็นการดำเนินการระยะแรกก่อนการประกาศนโยบายของรัฐบาล คือ ตั้งแต่ช่วง 2 เมษายน 2563 - 26 มีนาคม 2564 พบว่า มีการพูดคุยถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและปรึกษาหารือ (ไทยพีบีเอส, 2563) โดยหน่วยงานภาคเอกชนเป็นผู้ริเริ่มในการหารือแบบไม่เป็นทางการกับรัฐมนตรีกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เพื่อหาทางออกให้กับจังหวัดภูเก็ต เพราะธุรกิจการท่องเที่ยวและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องต่างได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากการแพร่ระบาดของเชื้อโคโรนา 19 (โควิด 19) และร่วมกันหาแนวทางในการวางแผนสำหรับเตรียมความพร้อมในเรื่องแผนการเปิดประเทศเพื่อรับนักท่องเที่ยวต่างชาติอยู่เป็นระยะ ๆ รวมทั้งรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอ ไปถึงอุปสรรค และปัญหาต่างๆ จากสมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต (Phuket Tourist Association หรือ PTA) ซึ่งมีการประสานความร่วมมือของ 16 องค์กรเอกชน

การดำเนินการยังเป็นภาคเอกชนที่ต้องการผลักดันเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐนำเสนอต่อรัฐบาลเพื่อกำหนดให้จังหวัดภูเก็ตเป็นพื้นที่ทดลองรับนักท่องเที่ยว โดยที่ทุกภาคส่วนในพื้นที่พร้อมให้ความร่วมมือกับทางภาครัฐอย่างเต็มที่ ในการเตรียมความพร้อมเพื่อขับเคลื่อนภายใต้ชื่อ “โครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์” จากนั้นจึงได้มีการประสานงานเพื่อพูดคุยและหารือกับหน่วยงานสาธารณสุขในลักษณะของการเจรจาต่อรองให้ได้ข้อสรุปและเตรียมความพร้อมต่อการดำเนินการนี้เพื่อลดความกังวลในด้านการแพร่ระบาดต่อการดำเนินโครงการ ต่อมา เมื่อหารือกับทางหน่วยงานสาธารณสุขในระดับหนึ่งแล้ว จึงได้นำเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไขต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้รับทราบในระหว่างที่เดินทางมาราชการที่จังหวัดภูเก็ต โดยท่านผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตเป็นผู้นำเสนอ และนายกรัฐมนตรีได้รับฟังและให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าว จึงสั่งให้ทางกระทรวง

การท่องเที่ยวและกีฬาเป็นผู้รับนโยบายการเปิดจังหวัดภูเก็ต และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานระหว่างหน่วยงาน และรายงานต่อศูนย์บริหารสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (ศบค.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับการปฏิบัติงาน

การเตรียมความพร้อมที่จะเปิดโครงการเริ่มขึ้นจากหน่วยงานหลัก 3 กระทรวง คือ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม โดยมีจังหวัดภูเก็ตนำโดยผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต เป็นหัวหน้าศูนย์บัญชาการในพื้นที่ ทั้ง 4 กระทรวงดังกล่าวมีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมาก ต่อการผลักดัน โครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ เพราะเป็นโครงการทดลองเปิดพื้นที่เพื่อรับนักท่องเที่ยวจากต่างชาติ เพื่อนำไปสู่ศูนย์บัญชาการเปิดประเทศเพื่อรับนักท่องเที่ยวของไทย ทำให้โครงการนี้เป็นตัวชี้วัดต่อการดำเนินนโยบายหลักและเร่งด่วนของรัฐบาล จึงทำให้ต้องมีการวางแผนอย่างรัดกุม โดยเฉพาะด้านสาธารณสุข เพราะถ้าไม่สามารถควบคุมการแพร่ระบาดได้ จะส่งผลกระทบต่อนโยบายการปิดประเทศโดยทันที เพราะจะไม่ได้ได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนในประเทศและต่างประเทศ การกำหนดมาตรการและการวางแผนปฏิบัติสำหรับคนในพื้นที่จึงต้องเข้มงวดและดูแลอย่างเข้มข้น โดยเบื้องต้น มาตรการหลักคือการระดมวัคซีน เพื่อที่จะฉีดให้กับคนในจังหวัดให้ได้อย่างน้อย 70% ถึงจะสามารถเปิดพื้นที่ได้ เพื่อที่จะสร้างภูมิคุ้มกันหมู่ จากนั้นก็จะเข้าสู่มาตรการการคัดกรองที่เข้มงวด โดยกำหนดให้บางประเทศที่มีความเสี่ยงต่ำและปานกลาง เดินทางเข้ามาในพื้นที่ เช่น จีน ไต้หวัน ฮองกง ฝรั่งเศส เยอรมัน ฟินแลนด์ แคนาดา ลาว สเปน สิงคโปร์ ออสเตรเลีย เวียดนาม เป็นต้น และมีการกำหนดมาตรการการคัดกรองดังนี้

ขั้นตอนการเตรียมตัวก่อนเข้าราชอาณาจักรไทย

การเตรียมตัวและเอกสารก่อนเข้าราชอาณาจักรไทยนั้น มีดังต่อไปนี้

1) ต้องมีหนังสือรับรองว่าเป็นบุคคลที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรได้ (Certificate of Entry – COE)

โดยสามารถลงทะเบียนเพื่อขอหนังสือรับรองได้ที่ <https://coethailand.mfa.go.th/>

2) ต้องได้รับวัคซีนครบโดส อย่างน้อย 14 วัน หากผู้เดินทางอายุต่ำกว่า 6 ขวบ สามารถเดินทางได้โดยไม่ต้องฉีด

3) ต้องมีผลตรวจ COVID-19 เป็นลบ ภายใน 72 ชั่วโมงก่อนการเดินทาง

4) ต้องมีกรมธรรม์ประกันภัยสำหรับสุขภาพและการรักษาพยาบาลสำหรับรักษา COVID-19 โดยวงเงินต้องไม่น้อยกว่า 100,000 ดอลลาร์สหรัฐ

มาตรการการปฏิบัติตนระหว่างที่พำนักอยู่ในจังหวัดภูเก็ต

มาตรการในช่วงที่พำนักอยู่ในจังหวัดภูเก็ตมีดังต่อไปนี้

1) ต้องได้รับการตรวจ COVID-19 โดยวิธี RT-PCR 3 ครั้งดังต่อไปนี้

1.1) ครั้งที่ 1 วันที่เดินทางถึงภูเก็ต (วันที่ 0)

1.2) ครั้งที่ 2 วันที่ 6 หรือ 7

1.3) ครั้งที่ 3 วันที่ 12 หรือ 13

2) ต้องพักในโรงแรมที่ได้มาตรฐาน SHA PLUS (SHA+) เป็นระยะเวลา 14 คืน ถึงจะสามารถเดินทางออกนอกจังหวัดภูเก็ตได้

3) ต้องติดตั้งแอปพลิเคชัน Thailand Plus และ Morchana

การเดินทางออกนอกภูเก็ตเมื่อครบ 14 วัน

การเดินทางออกนอกภูเก็ตเมื่อครบ 14 วันนั้นจะต้องมีหลักฐานยืนยันว่าไม่ติดเชื้อโควิดตลอดระยะเวลา 14 วัน ที่พำนัก

อีกทั้งยังต้องประสานความร่วมมือกับทางสมาคมโรงแรมจังหวัดภูเก็ต เพื่อกำหนดแนวปฏิบัติในการเปิดรับนักท่องเที่ยวที่มาพัก เพื่อสร้างความปลอดภัยให้กับนักท่องเที่ยวและป้องกันไม่ให้เกิดการแพร่ระบาดในพื้นที่ ผ่านระบบมาตรฐาน SHA และ SHA+ ซึ่งในช่วงแรกจะกำหนดให้นักท่องเที่ยวสามารถใช้บริการที่พักผ่าน 2 ระบบนี้ เท่านั้น

มาตรการดังกล่าวต้องอาศัยหน่วยงานหลายหน่วยงานเข้ามาร่วมกัน เพื่อที่จะควบคุมและดูแลไม่ให้เกิดการแพร่ระบาด เช่น กระทรวงการต่างประเทศ ทำหน้าที่คัดกรองนักท่องเที่ยวโดยการตรวจเอกสารการฉีดวัคซีนก่อนการเดินทางเข้าจังหวัดภูเก็ต ผ่านระบบ Certificate of Entry (COE) และกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ทำหน้าที่ออกแบบระบบและแอปพลิเคชันเพื่อที่จะติดตามนักท่องเที่ยวและควบคุมนักท่องเที่ยวไม่ให้เดินทางไปนอกพื้นที่ก่อนระยะเวลาที่กำหนด เช่น ระบบ Certificate of Entry (COE) หมอชนะ, ระบบ SHABA, ระบบ PSAS และ Application หมอชนะ การทำอากาศยานนานาชาติจังหวัดภูเก็ต ท่าเรือนานาชาติภูเก็ต สถานีตำรวจภูธรจังหวัดภูเก็ต โรงพยาบาลวชิระภูเก็ต และหน่วยงานความมั่นคง จะตรวจเอกสารการฉีดวัคซีนและทำการ

ตรวจวัคซีนอีกครั้งก่อนที่นักท่องเที่ยวจะเข้าสู่จังหวัดภูเก็ต และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจะมีหน้าที่ประชาสัมพันธ์โครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ให้กับชาวต่างชาติ เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ

2) ช่วงการทดลอง

เป็นกระบวนการดำเนินการ ระยะที่ 2 ตั้งแต่ช่วง 1 กรกฎาคม – 30 กันยายน 2564 โครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ พบว่า สมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต มีการประสานความร่วมมือ 16 องค์กรเอกชน มีเป้าหมายชัดเจนในการฟื้นฟูเศรษฐกิจการท่องเที่ยวเพื่อให้กลุ่มธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในจังหวัดภูเก็ตสามารถอยู่ต่อไปได้ โดยเริ่มจากการทดลองเปิดประเทศรับนักท่องเที่ยว ได้ผ่านกระบวนการขั้นตอนตลอดจนเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่ม องค์กร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างซับซ้อน ภายใต้กระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าว อาจเกิดทั้งความร่วมมือที่ประนีประนอมหรือขัดแย้งกันระหว่างบุคคล องค์กร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งระยะของการ ทดลองนโยบาย



รูปที่ 4.1 เส้นทางเชื่อมโยงโครงการภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์

ที่มา : ThaionTours, 2021

กระบวนการมีการทดลองการดำเนินนโยบายสาธารณะอย่างเป็นระบบ ซึ่งภาครัฐ ทั้งระดับส่วนกลางและระดับพื้นที่ จะคอยประเมินผลกระทบของนโยบายและความคุ้มค่าของการดำเนินการนโยบายสาธารณะ ซึ่งช่วยให้นโยบายโครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ ซึ่งเป็นช่วงของการ

ทดลองนำไปปฏิบัติหรือระยะของการนำร่องนโยบาย สามารถหาแนวทางในการปรับเปลี่ยนหรือนำมาสู่การกลับมาพิจารณาว่าควรจะยุติการดำเนินโครงการก่อนที่จะนำมาไปปฏิบัติใช้ในพื้นที่อื่นหรือไม่ ซึ่งพบว่า ระยะที่ 2 นี้ได้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติทดลองใช้ตามมาตรการที่วางไว้ในช่วง 1 กรกฎาคม – 29 กันยายน 2564 จากนั้นวันที่ 30 กันยายน 2564 จึงได้มีการปรับมาตรการ เนื่องจากการประเมินถึงความสอดคล้องกับสถานการณ์ ช่วงเวลานั้น ที่สามารถเปิดให้นักท่องเที่ยวที่กักตัวครบ 7 วันแล้ว สามารถเดินทางไปยังจังหวัดอื่น ๆ ได้ ซึ่งกำหนดให้กับผู้เดินทางที่ได้รับวัคซีนแล้วจะได้รับอนุญาตให้เดินทางไปยังพื้นที่ต่อไป ได้แก่

สุราษฎร์ธานี (เกาะสมุย เกาะพะงัน เกาะเต่า) - สมุยพลัสแซนด์บ็อกซ์ (Samui Plus Sandbox)

กระบี่ (เกาะพีพี, เกาะไหง, ไร่เลย์) - กระบี่แซนด์บ็อกซ์ (Krabi Sandbox)

พังงา (เขาหลัก, เกาะยาวน้อย, เกาะยาวใหญ่) - พังงาแซนด์บ็อกซ์ (Phang Nga Sandbox)

โดยมีวิธีการเดินทางไปยังพื้นที่นำร่อง 7+7 ได้เส้นทางที่กำหนดและยานพาหนะที่ได้รับอนุมัติเท่านั้น

จากภูเก็ตไปเกาะสมุย เกาะพะงัน หรือเกาะเต่า

เที่ยวบินตรงภายในประเทศของบางกอกแอร์เวย์ส เส้นทางภูเก็ต-เกาะสมุย

จากภูเก็ตไปเกาะพีพี เกาะไหง หรือไร่เลย์ ในกระบี่

บริการเรือและเรือเฟอร์รี่ที่ได้รับการรับรองจาก SHA Plus จากท่าเรือที่ได้รับอนุมัติ - ท่าเรืออ่าวปอ, ท่าเรือฉลอง, ท่าเรือรัชฎา และท่าเรือวิศิษฐ์พินา

จากภูเก็ตไปเขาหลักในพังงา

บริการรับส่งด้วยรถยนต์ที่ได้รับการรับรองจาก SHA Plus จากภูเก็ตโดยตรงไปยังโรงแรมที่ได้รับการรับรองจาก SHA Plus

จากภูเก็ตไปเกาะยาวน้อยหรือเกาะยาวใหญ่ในจังหวัดพังงา

บริการเรือและเรือข้ามฟากที่ได้รับการรับรองจาก SHA Plus จากท่าเรือที่ได้รับอนุญาต

ท่าเรืออ่าวปอและอ่าวปอแกรนด์มารีน่า ไปยังท่าเรือช่องหลาดของเกาะยาวใหญ่

ท่าเรือบ้านแหลมใหญ่ ไปยังท่าเรือมานะของเกาะยาวน้อย

ซึ่งนำมาสู่การขยายผลและขยายขอบเขตโครงการ ไปสู่จังหวัดอื่น ๆ ซึ่งกระบวนการนี้จะนำมาสู่การดำเนินการระยะที่ 3

3) ช่วงการเรียนรู้

เป็นกระบวนการดำเนินการ ระยะที่ 3 ตั้งแต่ช่วง 1 ตุลาคม – 31 ธันวาคม 2564 โครงการ ภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ ต้องรับมือกับการแพร่ระบาดอีกครั้งในรอบที่ 2 และรอบที่ 3 จังหวัดภูเก็ตมีจำนวนผู้ติดเชื้อเพิ่มมากขึ้น แต่กลับพบว่า การบริหาร โครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้ดีขึ้นและเข้าใจบริบทของการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสได้มากขึ้น สามารถรับมือและควบคุมการแพร่ระบาดได้รวดเร็วขึ้น คำสั่งต่าง ๆ และมาตรการการควบคุมโรคเริ่มนำกลับมาใช้ในพื้นที่อีกครั้งแล้วแต่สถานการณ์ความรุนแรงของแต่ละพื้นที่ การดำเนินมาตรการต่าง ๆ ของภาครัฐไม่ได้สร้างความตื่นตระหนกให้ประชาชนในพื้นที่เพราะทุกคนเรียนรู้และมีประสบการณ์ในการรับมือกับโรคมามากขึ้น อีกทั้งประชาชนมีความเชื่อมั่นและมั่นใจหน่วยงานภาครัฐต่อการจัดการกับการแพร่ระบาดมากขึ้น ทำให้ในวิกฤตช่วงที่ 2 การแพร่ระบาดในรอบนี้จึงไม่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจมากนัก การดำเนินธุรกิจต่าง ๆ ยังคงดำเนินต่อไปได้ ไม่ต้องปิดตัวลงเหมือนการแพร่ระบาดในรอบแรก ตัวเลขนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติยังคงที่ ไม่ได้ลดลงมากนัก การใช้ชีวิตของประชาชนในจังหวัดภูเก็ตยังคงดำเนินต่อไปได้ตามปกติ แต่มีความระมัดระวังมากขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากประสบการณ์และการเรียนรู้จากที่ผ่านมาก่อนหน้านี้ การทดลองการดำเนินโครงการของรัฐบาลเปิดกว้างมากยิ่งขึ้น ทำให้จากการนำร่องของจังหวัดภูเก็ต นำมาสู่การทำให้เปิดแซนด์บ็อกซ์ในจังหวัดอื่น ทั้งหมด 10 จังหวัด ได้แก่ ภูเก็ต กระบี่ พังงา สุราษฎร์ธานี เชียงใหม่ ชลบุรี นุรีรัมย์ เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และกรุงเทพฯ

อย่างไรก็ดี การดำเนินนโยบายเชิงทดลองนั้น จะเป็นการทดลองการดำเนินนโยบายกับประชาชน ซึ่งจะทดลองปฏิบัติต่อว่าโครงการนั้นจะสามารถดำเนินไปได้หรือไม่ ผ่านกระบวนการประเมินผลและการทดลองเรียนรู้ นโยบายนั้น ๆ ซึ่งผลลัพธ์ของการดำเนินนโยบายการทดลอง อาจมีความไม่แน่นอนของผลลัพธ์แท้จริงที่เกิดขึ้นของนโยบายที่ทำอยู่ ซึ่งข้อดีของนโยบายเชิงการทดลองช่วยให้สามารถเปรียบเทียบความคุ้มค่าของตัวเลือกทางนโยบายและการใช้งานที่แตกต่างกัน ซึ่งช่วยให้ใช้ทรัพยากรได้อย่างคุ้มค่าที่สุด

ตารางที่ 4.2 จำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้าจังหวัดภูเก็ต

ปี	จำนวนนักท่องเที่ยว (คน)	รายได้จากนักท่องเที่ยว (ล้านบาท)
2563	1,722,034	62,428
2564	1,148,304	21,230
2565	5,628,483	193,637

ที่มา : กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2565

4) ช่วงการปรับตัว

เป็นกระบวนการดำเนินการ ระยะที่ 4 ตั้งแต่ช่วง 1 มกราคม 2565 ทุกอย่างดูเป็นปกติมากขึ้นกว่าเดิม และสถานการณ์ต่าง ๆ และสภาพสังคมของจังหวัดภูเก็ตเริ่มเข้าสู่สภาวะปกติ แม้มาตรการต่าง ๆ จะผ่อนปรนลงและบางมาตรการได้ถูกประกาศยกเลิกไป แต่หน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานด้านการควบคุมโรคของจังหวัดภูเก็ต ยังมีการติดตามความเคลื่อนไหวและเก็บตัวเลขของผู้ติดเชื้อและข่าวสารของการแพร่ระบาดอย่างต่อเนื่อง เพราะการแพร่กระจายของเชื้อโรคนั้นยังมิได้หมดไปโดยทันที การกลายพันธุ์ของเชื้อโรคนั้นยังมีอยู่แต่ไม่รุนแรงมากนัก ยังคงอยู่ในเกณฑ์ที่ควบคุมได้ ซึ่งทำให้พบว่า หลังจากมีการทดลองและเรียนรู้แนวทางการดำเนินการจากกระบวนการในข้างต้น ทำให้สามารถเข้าใจกระบวนการในการรับมือต่อสถานการณ์ฉุกเฉินได้ ทำให้คณะรัฐมนตรี (ครม.) มีความเชื่อมั่นและมั่นใจต่อการดำเนินงานตามแผนงานดังกล่าว จึงเห็นชอบให้มีการเปิดประเทศเพื่อรับชาวต่างชาติที่ฉีดวัคซีนครบโดสแล้ว สามารถเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยได้ เพราะได้เห็นผลลัพธ์จากโครงการ “ภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์” ว่าหากภาครัฐเร่งระดมการฉีดวัคซีนให้กับประชาชนได้เร็ว ก็เกิดจะสามารถสร้างภูมิคุ้มกันหมู่ได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ และจะสามารถสร้างความมั่นใจและความเชื่อมั่นให้กับทั้งนักท่องเที่ยวและประชาชนต่อนโยบายการเปิดประเทศได้ เช่นนั้น จึงกำหนดให้วันที่ 1 มกราคม 2565 เป็นต้นไป นักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาในประเทศไทยได้โดยไม่ต้องกักตัว เพื่อให้เศรษฐกิจและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในประเทศสามารถกลับมาดำเนินต่อไปได้ทั่วประเทศ ภายใต้การท่องเที่ยววิถีใหม่ การท่องเที่ยววิถี

New Normal

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินนโยบายเชิงทดลองจะช่วยสร้างและเติมเต็มต่อกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้แก่ผู้ดำเนินนโยบายและภาครัฐบาล โดยสะท้อนให้เห็นว่า แผนการท่องเที่ยวในสถานการณ์วิกฤติของการแพร่เชื้อ โควิด-19 ทั้ง 4 ระยะ จะเป็นการสร้าง

ความเชื่อมั่นให้กับคนในประเทศ และในระยะที่ 2 ซึ่ง จังหวัดภูเก็ตเป็นจังหวัดแรกที่จะมีนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศที่จะเดินทางมาท่องเที่ยวในจังหวัดภูเก็ต จากผลลัพธ์ในช่วงการทดลองนโยบายสามารถช่วยระบุได้ว่าการดำเนินนโยบายนั้น ช่วยให้สามารถระบุความแปรปรวนของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในบริบทที่แตกต่างกัน ซึ่งการทดลองจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาการทดลองอย่างเหมาะสม เพื่อหลีกเลี่ยงการสรุปผลที่ทำให้เข้าใจผิดเกี่ยวกับผลกระทบระยะยาวที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งในกระบวนการที่เกิดขึ้น ควรมีการเปิดเผยข้อบกพร่องหรือสิ่งที่ขาดประสิทธิภาพ เพื่อเป็นส่วนช่วยให้สามารถนำไปปรับปรุงกระบวนการให้ประสบความสำเร็จและเป็นการใช้งบประมาณที่คุ้มค่า และมีมาตรการรองรับนักท่องเที่ยวเหล่านี้อย่างมืออาชีพ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับต่างชาติที่จะเดินทางมายังจังหวัดภูเก็ต

4.1.3 ปัญหาอุปสรรค ประเด็นท้าทายระหว่างการดำเนินงาน และการแก้ไขปัญหาอุปสรรคของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

ปัญหาอุปสรรค ประเด็นท้าทายที่เกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินงาน และการแก้ไขปัญหาอุปสรรคของหน่วยงานที่รับผิดชอบจากการศึกษาพบว่า จุดเริ่มต้นการนโยบายเปิดรับนักท่องเที่ยวในวิกฤตการณ์โควิด 19 ในกรณีของ “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” เกิดจากสถานะความจำเป็น เป็นการดำเนินงานภายใต้สถานการณ์ที่มีความไม่แน่นอนสูง ซึ่งแตกต่างจากกระบวนการนโยบายไปปฏิบัติแบบอื่น ๆ ที่มักจะมีการกำหนดเป้าหมาย การวางแผนและมาตรการดำเนินงานไว้ค่อนข้างตายตัว สามารถแบ่งปัญหาออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ได้แก่

- 1) ระบบการติดตามนักท่องเที่ยว หลังเดินทางเข้ามาที่ตัวในจังหวัดภูเก็ต ซึ่งพบในระยะที่ 1 พบว่า กระบวนการทดลองที่ยังคงมีการกำหนดให้มีการกักตัว พบกรณีนักท่องเที่ยวหลบหนีการกักตัวหรืออยู่ในโรงแรมไม่เป็นไปตามกำหนดมาตรการการกักตัว ทั้งนี้ พื้นที่ที่ขาดเครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการติดตามนักท่องเที่ยว ทำให้การแก้ไขปัญหา สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (Depa) จึงได้ทำหน้าที่เข้ามาตรวจสอบและติดตามนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาในจังหวัดภูเก็ต โดยใช้เทคโนโลยีดิจิทัลภายในโครงการ Phuket Sandbox 4 ระบบหลัก ได้แก่ ระบบหนังสือรับรองบุคคลที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร Certificate of Entry (COE) ระบบ Thailand SHA Plus Booking Authentication (SHABA) หรือ ศูนย์ประสานงาน โรงแรม ระบบ Thailand Phuket Swab Appointment System (PSAS) ช่วยนัดหมายเข้ารับการตรวจเชื้อโควิด-19 และแอปพลิเคชันหมอ

ชนะ ทำหน้าที่ติดตามนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาภูเก็ต โดยแอปพลิเคชันหมอชนะ จะเชื่อมข้อมูล SHABA เพื่อติดตามนักท่องเที่ยว ซึ่งช่วยแก้ไขปัญหาติดตามนักท่องเที่ยวอย่างเป็นระบบขึ้น

2) มาตรการอาจมีความไม่แน่นอน โครงการภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์เป็นการดำเนินงานภายใต้สถานการณ์ที่มีความไม่แน่นอนสูง ซึ่งแตกต่างจากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบอื่น ๆ ที่มักจะมีการกำหนดเป้าหมาย การวางแผนและมาตรการดำเนินงานไว้ค่อนข้างตายตัว ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของประชาชนในพื้นที่และนักท่องเที่ยว ทำให้ระยะที่ทดลอง ต้องมีการติดตามและประเมินผล โดยหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตและพนักงานเจ้าหน้าที่ เข้ามาแก้ไขปัญหาการประชุมปรึกษาหารือถึงสถานการณ์ อุปสรรค และข้อคิดเห็นของประชาชนและประชาสังคมในการนำมาปรับใช้มาตรการให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และสอดคล้องกับแผนงานของจังหวัด ซึ่งแม้เหมือนว่าความไม่แน่นอนจะเป็นเหมือนอุปสรรคในการดำเนินนโยบาย แต่โครงการภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ เกิดจากสถานการณ์ที่ไม่แน่นอน ดังนั้น บนความไม่แน่นอนของนโยบายเชิงการทดลอง กลับจะช่วยให้ก่อนจะดำเนินเปิดพื้นที่นำร่อง เพื่อรองรับนักท่องเที่ยวเพิ่มเติมก็สามารถเปรียบเทียบความคุ้มค่าของตัวเลือกทางนโยบายและการใช้งานที่แตกต่างกันออกไปได้ เพื่อการใช้ทรัพยากรได้อย่างคุ้มค่าที่สุดในสถานการณ์เช่นนี้

4.2 การดำเนินนโยบาย ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์

โครงการภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ มีจุดเริ่มต้นสำคัญในการกระตุ้นเศรษฐกิจไทย ช่วยให้การท่องเที่ยวและบริการที่เกี่ยวข้องสามารถกลับมาฟื้นตัวได้อีกครั้ง ซึ่งต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการท่องเที่ยววิถีใหม่ที่ปลอดภัย โดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ได้ประมาณการณ์นักท่องเที่ยว ชาวต่างประเทศ ภายใต้โครงการ Phuket Sandbox จำนวน 100,000 คน ในไตรมาส 3 (เดือน กรกฎาคม - กันยายน 2564) ซึ่งในการดำเนินนโยบายเปิดรับนักท่องเที่ยวของ “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” ดำเนินอยู่ภายใต้กฎระเบียบ มาตรการ และข้อบังคับ โดยมีการทำงานร่วมกับทุกภาคส่วน ทั้งในระดับจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการ ระดับประเทศ เช่น ธปท. กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย สภาพัฒนา รวมถึงศูนย์บริหารสถานการณ์เศรษฐกิจ (ศบค.) และศูนย์บริหารสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (ศบค.) และองค์กรเอกชน เช่น สมาคมโรงแรมไทยภาคใต้ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.2.1 ระเบียบกฎหมาย แผนงาน มาตรการ และงบประมาณในช่วงเริ่มต้น

โครงการภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ ในช่วงเริ่มต้นมีระเบียบกฎหมาย แผนงาน มาตรการ และงบประมาณ ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว ในการสนับสนุนแผนเปิดพื้นที่ทดลองนำร่องของจังหวัดภูเก็ต โดยมีนโยบายที่สำคัญในช่วงระยะเร่งด่วน มีนโยบาย ดังนี้

1) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 26)

วันที่ 29 มิถุนายน 2564 ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 26) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีการกำหนดผู้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรเพิ่มเติม (12) ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรในพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นจังหวัดนำร่องด้านการท่องเที่ยว เพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว หรือกิจกรรมอื่น ๆ ตามนโยบายของรัฐบาลคำสั่งศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ที่ 7/2564 เรื่อง แนวปฏิบัติตามข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 11) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยให้หัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินและพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเป็นไปตามมาตรการป้องกันโรคแบบท้ายคำสั่งสำหรับผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรในพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นจังหวัดนำร่องด้านการท่องเที่ยว เพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจการท่องเที่ยว หรือกิจกรรมอื่น ๆ ตามนโยบายรัฐบาล (ราชกิจจานุเบกษา, 2548)

2) แผนการเปิดรับนักท่องเที่ยวต่างชาติโดยไม่ต้องกักตัว

จากประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2564 โดย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) มีกำหนดแผนการเปิดรับนักท่องเที่ยวต่างชาติโดยไม่ต้องกักตัว (ท่องเที่ยวไทย ออนทัวร์, 2564) ดังนี้

(1) เปิดรับเฉพาะนักท่องเที่ยวที่ได้รับวัคซีนครบ มีระยะเวลาการฉีด มากกว่า 14 วัน แต่ไม่เกิน 1 ปี และเป็นผู้เดินทางจากกลุ่มประเทศต้นทางที่มีความเสี่ยงต่ำ – ปานกลาง และมีเอกสารรับรองการได้รับวัคซีน (Vaccine Certificate) อย่างถูกต้อง มีผลการตรวจโควิด-19 RT-PCR ภายใน 72 ชั่วโมง

(2) กำหนดให้เด็กอายุต่ำกว่า 6 ปี ที่เดินทางมาพร้อมกับผู้ปกครองที่ฉีดวัคซีนแล้วเดินทางเข้าได้ ในขณะที่เด็กอายุระหว่าง 6 – 18 ปี จะต้องได้รับการตรวจเชื้อเมื่อเดินทางมาถึงสนามบินภูเก็ต

(3) มีเอกสารรับรองการฉีดจากประเทศต้นทาง โดยวัคซีนจะต้องขึ้นทะเบียนตามกฎหมายของประเทศไทย หรือได้รับการรับรองโดย WHO และมีมีประกันสุขภาพที่ครอบคลุมโควิด-19 วงเงินคุ้มครองไม่ต่ำกว่า 1 แสนดอลลาร์สหรัฐ รวมถึงต้องมีหนังสือรับรองบุคคลที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร (Certificate of Entry :COE) โดยลงทะเบียนที่ <https://tp.consular.go.th/> โดยให้เลือก“Sandbox Programme”

(4) มีการติดตั้งแอปพลิเคชันแจ้งเตือน ‘หมอชนะ’ เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบว่านักท่องเที่ยวที่ขออนุญาตพื้นที่ Sandbox ว่าได้ดำเนินการครบตามเงื่อนไขแล้วหรือไม่ ผ่านการสแกน QR Code เพื่อยืนยันการเข้า – ออก

(5) พำนักในโรงแรมที่พักที่ผ่านมาตรฐาน SHA+ ในเวลา 14 คืน และภายหลังการพำนักตามระยะเวลาที่กำหนดสามารถเดินทางไปยังพื้นที่อื่นในประเทศไทยได้

(6) รายงานตัวและรับการตรวจเชื้อโควิด-19 ตามมาตรการควบคุมโรคของกระทรวงสาธารณสุข และสามารถทำกิจกรรมท่องเที่ยวได้ภายใต้มาตรการป้องกันตามมาตรฐาน DMHTTA

3) งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2564

เป็นมาตรการเยียวยาจากภาครัฐ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้ได้รับผลกระทบจำนวน 3 ระยะ โดยเป็นการอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเพิ่มเติมจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีถึง 2.4 ล้านล้านบาท ในช่วงปีงบประมาณ 2563 – 2564 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ระยะที่ 1 เป็นการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนและผู้ประกอบการ วงเงิน 27,500 ล้านบาท ผ่านมาตรการต่าง ๆ เช่น การบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขโลก และการลดเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมของนายจ้างและลูกจ้าง เป็นต้น

ระยะที่ 2 เน้นให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างนอกระบบ ลูกจ้างชั่วคราว และแรงงานที่ประกอบอาชีพอิสระ ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ไม่ได้อยู่ในระบบประกันสังคม รวมถึงผู้ประกอบการรายย่อย วงเงิน 455,956 ล้านบาท เพื่อดำเนินงานมาตรการต่าง ๆ เช่น โครงการเราไม่ทิ้งกัน โครงการสินเชื่อ

ฉุกเฉินเพื่อเพิ่มสภาพคล่องในการดำเนินชีวิตให้กับประชาชน และ โครงการสินเชื่อพิเศษเพื่อเพิ่มสภาพคล่องให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบ เป็นต้น

ระยะที่ 3 เน้นการดูแลเสถียรภาพเศรษฐกิจในภาพรวม วงเงิน 1.9 ล้านล้านบาท โดยดำเนินงานผ่าน 3 มาตรการสำคัญ คือ

1) มาตรการทางการคลังโดยใช้เงินกู้จากรัฐกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของ COVID-19 พ.ศ. 2563 วงเงิน 1 ล้านล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายด้านการแพทย์และสาธารณสุข การช่วยเหลือและเยียวยาประชาชน รวมถึงการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม

2) มาตรการด้านการเงินภายใต้พระราชกำหนดให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของ COVID-19 พ.ศ. 2563 วงเงิน 500,000 ล้านบาท และ

3) มาตรการรักษาเสถียรภาพระบบสถาบันการเงินภายใต้พระราชกำหนดการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศพ.ศ.2563 วงเงิน 400,000 ล้านบาท

ดังนั้น มาตรการทั้ง 3 ระยะข้างต้น เป็นมาตรการที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาและฟื้นฟูเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศ โดยมีมาตรการส่งเสริมและกระตุ้นการท่องเที่ยวภายในประเทศรวมอยู่ด้วย ได้แก่ โครงการเราเที่ยวด้วยกัน วงเงิน 1,500 ล้านบาท และโครงการเที่ยวปันสุข วงเงิน 2,400 ล้านบาท ซึ่งทั้งสองโครงการเป็นมาตรการทั่วไปในการส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในประเทศ (กองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์วิจัยและนวัตกรรม, 2564)

ตารางที่ 4.3 สรุปเปรียบเทียบกฎหมาย แผนงาน มาตรการ และงบประมาณในช่วงเริ่มต้นของโครงการ
ภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์

นโยบาย	ข้อยกเว้น/ปรับ การบังคับใช้
พระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 26)	ตามความในมาตรา 9 - มีการกำหนดผู้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรเพิ่มเติม (12) ผู้ซึ่งได้รับ อนุญาตให้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร ในพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นจังหวัดนำร่องด้านการท่องเที่ยว เพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว หรือกิจกรรม อื่น ๆ ตามนโยบายของรัฐบาล คำสั่งศูนย์บริหาร สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ที่ 7/2564 เรื่อง แนวปฏิบัติตามข้อกำหนด ออกตามความใน มาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหาร ราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 11)
แผน การเปิดรับ นักท่องเที่ยว ต่างชาติโดยไม่ต้องกักตัว โดย การ ท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.)	- กำหนดแผนการเปิดรับนักท่องเที่ยวต่างชาติโดยไม่ต้อง กักตัว ดังนี้ (1) เปิดรับเฉพาะ นักท่องเที่ยวที่ได้รับวัคซีนครบ มี ระยะเวลาการฉีด มากกว่า 14 วัน แต่ไม่เกิน 1 ปี และเป็นผู้ เดินทางจากกลุ่มประเทศต้นทางที่มีความเสี่ยงต่ำ – ปาน กลาง (2) กำหนดให้เด็กอายุต่ำกว่า 6 ปี ที่เดินทางมาพร้อมกับ ผู้ปกครองที่ฉีดวัคซีนแล้วเดินทางเข้าได้ ในขณะที่เด็กอายุ ระหว่าง 6 – 18 ปี จะต้องได้รับการตรวจเชื้อเมื่อเดินทาง มาถึงสนามบินภูเก็ต (3) มีเอกสารรับรองการ หนีจากประเทศต้นทาง โดยวัคซีน จะต้องขึ้นทะเบียนตามกฎหมายของประเทศไทย หรือ ได้รับการรับรองโดย WHO (4) มีการติดตั้งแอปพลิเคชันแจ้งเตือน (5) ฟ่านักในโรงแรมที่พักที่ผ่านมาตรฐาน SHA+ ในเวลา 14 คืน และภายหลังการ ฟ่านักตามระยะเวลาที่กำหนด สามารถเดินทางไปยังพื้นที่อื่นในประเทศไทยได้

ตารางที่ 4.3 สรุปเปรียบเทียบกฎหมาย แผนงาน มาตรการ และงบประมาณในช่วงเริ่มต้นของโครงการ
ภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ (ต่อ)

นโยบาย	ข้อยกเว้น/ปรับ การบังคับใช้
<p>งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2564</p> <p>- เป็นมาตรการเยียวยาจากภาครัฐ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้ได้รับผลกระทบจำนวน 3 ระยะ โดยเป็นการอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเพิ่มเติมจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีถึง 2.4 ล้านล้านบาท ในช่วงปีงบประมาณ 2563 – 2564</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ระยะที่ 1 เป็นการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนและผู้ประกอบการ วงเงิน 27,500 ล้านบาท ● ระยะที่ 2 เน้นให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างนอกระบบ ลูกจ้างชั่วคราว และแรงงานที่ประกอบอาชีพอิสระ ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ไม่ได้อยู่ในระบบประกันสังคม รวมถึงผู้ประกอบการรายย่อย วงเงิน 455,956 ล้านบาท ● ระยะที่ 3 เน้นการดูแลเสถียรภาพเศรษฐกิจในภาพรวม วงเงิน 1.9 ล้านล้านบาท 	<p>(6) รายงานตัวและรับการตรวจเชื้อโควิด-19 ตามมาตรการควบคุมโรคของกระทรวงสาธารณสุข และสามารถทำกิจกรรมท่องเที่ยวได้ภายใต้มาตรการป้องกันตามมาตรฐาน DMHTTA</p> <p>- มาตรการส่งเสริมและกระตุ้นการท่องเที่ยวภายในประเทศ (มาตรการสอดคล้องในการเปิดรับนักท่องเที่ยว) ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> ● โครงการเราเที่ยวด้วยกัน วงเงิน 1,500 ล้านบาท ● โครงการเที่ยวปันสุข วงเงิน 2,400 ล้านบาท <p>ทั้งสองโครงการเป็นมาตรการทั่วไปในการส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในประเทศ</p>

4.2.2 การจัดโครงสร้างองค์กรและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1) ภาครัฐ แบ่งเป็น 2 ระดับ ดังนี้

ระดับส่วนกลาง

กระทรวงมหาดไทย มอบหมายหน้าที่ให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์และออกคำสั่งเพื่อควบคุมพื้นที่ และประสานความร่วมมือกับหน่วยงานระดับพื้นที่

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ทำหน้าที่ประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ เข้าด้วยกัน โดยมีการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ทำหน้าที่หลักทั้งการประสานความร่วมมือระหว่าง ภาคเอกชนในการทำงานร่วมกัน และการเจรจาต่อรองร่วมกับด้านสาธารณสุขอย่าง กรมควบคุมโรค ทำหน้าที่ให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะและหาแนวทางการบริหารจัดการโครงการภูเก็ตแซนด์ บ็อกซ์

กระทรวงสาธารณสุข มอบหมายให้ สาธารณสุขจังหวัดภูเก็ต ทำหน้าที่ในการกระจายวัคซีนร่วมกับกรมควบคุมโรค เพื่อดูแลเรื่องการออกมาตรการป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดของโรค

สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (Depa) ทำหน้าที่ในการพัฒนาระบบเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อใช้ในโครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ คือ ระบบ Certificate of Entry, ระบบ SHABA, ระบบ PSAS และระบบ app หมอชนะ สำหรับใช้ในการตรวจสอบและติดตามนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในจังหวัดภูเก็ต

ระดับจังหวัด คือ สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดภูเก็ตและสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ภูเก็ต ทำหน้าที่ในการประสานความร่วมมือในการทำงานสร้างความเข้าใจให้แก่คนในพื้นที่

2) ภาคเอกชน

สมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต (Phuket Tourist Association หรือ PTA) 16 องค์กรเอกชนจังหวัดภูเก็ต ทำหน้าที่ระดมความคิดเห็นและเป็นตัวแสดงสำคัญในการประสานความร่วมมือในหน่วยงานภาคเอกชนด้วยกัน

(ฉบับที่ 26) ซึ่งในการเปิดรับนักท่องเที่ยวตามคำสั่งศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ที่ 7/2564 ให้หัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินและพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการป้องกันโรคสำหรับผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้ามาในจังหวัดนำร่องด้านการท่องเที่ยว (ThaiPublica, 2021) โดยจังหวัดภูเก็ตมีผู้ว่าราชการจังหวัด นายณรงค์ วัณชัย เป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์และออกคำสั่งคอยดูแลและควบคุมพื้นที่ร่วมกันกับหน่วยงานอื่นๆ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการแปลงนโยบายให้เป็นแนวทาง โครงการแล้วส่งมอบแนวทางโครงการนั้นไปสู่หน่วยปฏิบัติ คือ 1. สาธารณสุขจังหวัดภูเก็ต ทำหน้าที่กระจายวัคซีนดูแลมาตรการป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาด 2. สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (Depa) ทำหน้าที่ตรวจสอบและติดตามนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาในจังหวัดภูเก็ต 3. หน่วยงานอื่นๆ ที่ร่วมกันทำหน้าที่เพื่อคัดกรองนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติและชาวไทย เช่น การทำอากาศยาน การทำเรือ และตำรวจภูธรจังหวัดภูเก็ต และ 4. สมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต (Phuket Tourist Association หรือ PTA) ประสานความร่วมมือ 16 องค์กรเอกชน สำหรับฟื้นฟูการท่องเที่ยว (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2564)

ดังนั้น การจัดโครงสร้างองค์กรและความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำเป็นต้องอาศัยส่วนร่วมของการบูรณาการกำหนดแผนการเปิดประเทศ เพราะเป็นวาระนโยบายระดับประเทศ และเป็นวาระเร่งด่วน ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยกลไกจากหลายภาคส่วนในการพัฒนานโยบายเพื่อนำร่องและลองรับปรับตัวให้เหมาะสมกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด – 19 ซึ่งต้องอาศัยกระบวนการทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนในการขับเคลื่อน ผ่านการแสดงความคิดเห็นเพื่อให้เป็นที่ยอมรับทั้งด้านการท่องเที่ยวและด้านสาธารณสุข ทำให้การดำเนินการสามารถไปด้วยกันได้ ซึ่งมีจุดหมายปลายทาง คือ การฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศไทยด้วยการท่องเที่ยว เพราะขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลงนโยบาย เพื่อนำไปสู่กระบวนการปฏิบัติสำคัญมาก เพราะหากเมื่อใดที่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายให้เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์ ก็อาจกล่าวได้ว่าความล้มเหลวนั้นของนโยบายอาจเกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นตอนแรกได้

4.2.1 ขั้นตอนการดำเนินนโยบายรูปแบบ “ห้องปฏิบัติการนโยบาย” กรณี “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์”

จากการศึกษาสามารถอธิบายตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้กระบวนการทดลองในพื้นที่จริง (Sandbox) ของโครงการ “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” ตามหลักการทำงานในจุดร่วมของห้องปฏิบัติการนโยบายของ วสันต์ เหลืองประภัสร์และคณะ (2563) ทั้ง 5 ด้าน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ออกแบบร่วมกับประชาชน (Design with Citizens) การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน คือ สมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต (Phuket Tourist Association หรือ PTA) 16 องค์กรเอกชน มีส่วนร่วมในกระบวนการออกแบบนโยบาย วางแผนการดำเนินงาน และการลงมือปฏิบัติมีอยู่หลายชั้น มีภาครัฐ คือ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) คอยเป็นตัวกลางประสานฟังความคิดเห็น ข้อเสนอ ไปถึงอุปสรรค และปัญหา วางแผนเพื่อรองรับมาตรการผ่อนคลายการเดินทางท่องเที่ยวในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต โดยมีทหารหรือร่วมกับสปก.สบค. (ทำเนียบรัฐบาล) มีการประชุมกันทุกสัปดาห์วันที่อาทิตย์/พุธ/ศุกร์ ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดของห้องปฏิบัติการนโยบายที่ได้นำวิธีคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking) มาใช้ควบคู่กับพื้นฐานการออกแบบที่ยึดให้คนหรือประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Human-Centered Design) ซึ่งเล็งเห็นถึงความสำคัญในองค์ความรู้ของประชาชนและคนในพื้นที่ที่มีศักยภาพในการร่วมหาคำตอบไปด้วยกันกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งการหารือดังกล่าว นำมาสู่การก่อร่างนโยบายโครงการ “Phuket Bubble Model” ณ จังหวัดภูเก็ต ในคร่าแรก หลังจากการปรึกษาหารือร่วมกันออกแบบแนวทางการแก้ไขปัญหาอยู่หลายครั้ง นำมาซึ่งข้อสรุปว่า ภูเก็ตซึ่งเป็นจังหวัดที่ต้องพึ่งพาการท่องเที่ยวเป็นหลักนั้น มีความพร้อมมาเพียงพอที่จะสามารถทดลองแนวทางการเปิดรับนักท่องเที่ยวต่างชาติที่ได้รับวัคซีนแล้วของจังหวัดภูเก็ต เริ่ม 1 กรกฎาคม 2564 จากที่กำหนดไว้เดือนตุลาคม ซึ่งการออกแบบ พื้นที่นำร่องได้มีการวางแผนว่าการจะเปิดประเทศจำเป็นต้องมาตรการสำคัญ คือ อันดับแรก ต้องสร้างภูมิคุ้มกันหมู่ภายในจังหวัดให้ได้ โดยกำหนดให้ฉีดวัคซีนเข็มแรกให้กับชาวภูเก็ตต้องได้ ร้อยละ 70 ซึ่งการที่จะสนับสนุนให้กระจายวัคซีนไปได้อย่างรวดเร็ว นั้น ภาคเอกชนจึงได้ร่วมมือกับภาครัฐ จัดตั้งสถานบริการสำหรับฉีดวัคซีน เพราะเล็งเห็นว่าหากฉีดวัคซีนให้ประชาชนในจังหวัดได้มากเพียงพอ ก็จะสามารสร้างเชื่อมั่นให้นักท่องเที่ยวได้ ซึ่งภูเก็ต ก็สามารถดำเนินการได้ อันเนื่องมาจากปัจจัยสนับสนุนของการเป็นพื้นที่นำร่องนโยบาย ที่เป็นสะพานเชื่อมระหว่างการทำงานของหน่วยงานรัฐกับประชาชนเพื่อหาทางออกร่วมกัน ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดนวัตกรรมเชิงนโยบายใหม่ ๆ ที่ตอบโจทย์ประชาชนได้มากขึ้น เช่น การจัดตั้งสถานบริการกระจายวัคซีนของภาคเอกชน โดยเอกชนเป็นผู้สนับสนุนเงินทุน ใช้แนวทางพิเศษของการเป็นพื้นที่นำร่องขยายโอกาสการทำงานให้ง่ายขึ้น

ขั้นตอนที่ 2 ทำงานแบบเครือข่าย (Work in Networks) จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานของภูเก็ต แชนด์บ็อกซ์ มีความซับซ้อนและอาศัยตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกันอย่างเป็นพลวัต การวางแผนทางสร้างภูเก็ต แชนด์บ็อกซ์ จำเป็นต้องอาศัยการดำเนินการแบบองค์รวม และใช้กระบวนการแก้ปัญหาต้องการการบูรณาการข้ามศาสตร์ ความเชี่ยวชาญ หน่วยงาน และภาคส่วนต่าง ๆ เป็นอย่างมาก จะเห็นได้ว่า มีทั้งภาคเอกชน ผู้ที่มีความเข้าใจและปัญหาทางด้านเศรษฐกิจในพื้นที่คอยแสดง

ความคิดเห็นร่วมหารือหรือแนวทางกับ ภาครัฐ ซึ่งภาครัฐนั้นก็รวมทั้งระดับส่วนกลางและส่วนจังหวัด คอยให้ความช่วยเหลือประสานงานและควบคุมติดตามผล จนรวมไปถึงการสนับสนุนทรัพยากรและคอยวางแผนมาตรการที่จะมารองรับให้เกิดการสร้าง ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ จนรวมไปถึงอีกตัวแสดงสำคัญอย่างสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (Depa) ในการเข้ามาสนับสนุนเทคโนโลยีดิจิทัลภายในโครงการ Phuket Sandbox ซึ่งเป็นอีกปัจจัยสำคัญในการสร้างพื้นที่นำร่องภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ให้เกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์ ซึ่งเป็นการประสานงานและร่วมงานกันระหว่างหน่วยงานภายใน และระหว่างองค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ ทำให้การทำงานอย่างเป็นองค์รวมผ่านการบูรณาการข้ามศาสตร์เกิดขึ้นในระดับของการวางแผนนโยบาย เพราะต้องอาศัยองค์ความรู้จากหลากหลายฝ่ายในการประกอบร่างสร้างพื้นที่นำร่อง ซึ่งการทำแซนด์บ็อกซ์ นับว่ามีการทำงานของเอกชนมีอิสระค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับองค์กรภาครัฐ โดยรวม มีโครงสร้างองค์กรเป็นการทำงานแบบเครือข่ายระหว่างบทบาทต่าง ๆ ภายในห้องปฏิบัติการนโยบายด้วยกันเอง และมีขนาดเล็กเพราะห้องปฏิบัติการนโยบายมีหน้าที่สำคัญในการสร้างและทำงาน ซึ่งเต็มไปด้วยผู้เกี่ยวข้องในสายงานองค์กร และภาคส่วนที่หลากหลาย

ขั้นตอนที่ 3 คิดที่ขอบของความเป็นไปได้ (Think at the Periphery) ด้วยความสำคัญของนโยบายภาครัฐต่อแนวทางการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของประเทศ ผู้วางแผนนโยบายจึงมักใช้การให้เหตุผลเชิงอนุมาน (Deductive Reasoning) ว่าผลลัพธ์จะเกิดขึ้นตามทฤษฎี และการให้เหตุผลเชิงอุปนัย (Inductive Reasoning) ว่าผลลัพธ์น่าจะเป็นเหมือนในกรณีศึกษาเพื่อสร้างความมั่นใจว่าผลกระทบจะเกิดขึ้นตามที่คาดหวังไว้ ถึงแม้กรอบวิธีคิดและการให้เหตุผลดังกล่าวจะมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการวางแผนนโยบาย จะเห็นได้ว่า เดิมทีจังหวัดภูเก็ตมีศักยภาพอย่างรอบด้านของความร่วมมือขององค์กรเอกชนภายในจังหวัด ด้วยความที่เป็นจังหวัดที่มีรายได้จากการท่องเที่ยวเป็นหลัก จึงมีทรัพยากรการลงทุนที่เกื้อหนุนในการสนับสนุนการทำงานให้สะดวกมากยิ่งขึ้น อาทิ การสนับสนุนหน้ากากอนามัย การสนับสนุนเครื่องมือทางการแพทย์ เป็นต้น ทั้งนี้ จังหวัดภูเก็ต ยังมีศักยภาพทางด้านคมนาคม การรองรับนักท่องเที่ยว การดึงเทคโนโลยีมาใช้ตรวจสอบติดตาม ซึ่งเป็นการสร้างสรรค์และออกแบบนวัตกรรมเชิงนโยบายที่ต้องการหาทางออกใหม่ ๆ จึงต้องเริ่มคิดที่ขอบเขตของความเป็นไปได้ โดยการผนวกการให้เหตุผลในเชิงอธิบาย (Abductive Reasoning) เข้ามาก่อนกระบวนการให้เหตุผลเชิงอนุมานหรืออุปนัย (Kimbell, 2015) เพื่อจุดประกายความคิดและแนวทางใหม่ ๆ ก่อนที่จะสร้างความมั่นใจด้วยการทดลองซึ่งทำให้สามารถมั่นใจในการสร้างโครงการนำร่องนั้นออกมา

ขั้นตอนที่ 4 ใช้เครื่องมือดิจิทัลเพิ่มประสิทธิภาพ (Utilize Digital Tools for Efficiency) การพัฒนาและเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีไม่เพียงแต่จะสร้างความท้าทายให้กับสังคมและเศรษฐกิจโดยรวม แต่ยังสร้างโอกาสให้การทำงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผ่านเครื่องมือใหม่ ๆ ที่สามารถนำมาใช้ในกระบวนการวางแผนนโยบายได้ โดยมากแล้วเครื่องมือดิจิทัลสามารถถูกใช้ได้ตลอดกระบวนการวางแผนนโยบายทั้งในขั้นตอนการเข้าใจปัญหา ขั้นตอนการหาทางออก และขั้นตอนการทดสอบนโยบาย จะเห็นได้ว่า ภาครัฐ ได้ตั้งสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (Depa) ทำหน้าที่ตรวจสอบและติดตาม นักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาในจังหวัดภูเก็ต โครงการ “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” โดยเชื่อมโยงการทำงานร่วมกับสาธารณสุขจังหวัดภูเก็ต ดำเนินการคัดกรองนักท่องเที่ยว รวมถึงการติดตามการเข้า-ออก นอกโรงแรม ด้วยเทคโนโลยีดังกล่าวทำให้เพิ่มโอกาสให้สามารถช่วยให้ภาครัฐวางแผนนโยบายทั้งเชิงลึกและเชิงกว้างได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นผ่านการดำเนินการของห้องปฏิบัติการนโยบาย

ขั้นตอนที่ 5 ทดลองซ้ำๆ และปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (Continue to Experiment and Iterate) จะเห็นได้ว่า โครงการ “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” เป็นพื้นที่สำหรับการลองผิดลองถูกกับเครื่องมือ วิธีการ และนวัตกรรมใหม่ ๆ ซึ่งในที่นี้การเป็นห้องปฏิบัติการนโยบายจึงเป็นพื้นที่สำหรับการลองผิดลองถูก ทั้งกับวิธีการสร้างนโยบายและกับผลลัพธ์ของนวัตกรรมเชิงนโยบายด้วย ทั้งนี้ แม้การลองผิดลองถูกจะเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างสรรค์นโยบายใหม่ ๆ แล้ว สิ่งที่ซ่อนเร้นอยู่ในการทดลองที่หลีกเลี่ยงไม่ได้คือความเสี่ยงต่อความล้มเหลวที่มีโอกาสเกิดขึ้นอยู่เป็นประจำ ซึ่งในบริบทของการทดลอง ความล้มเหลวเป็นเรื่องที่ดีเพราะมันเป็นบทเรียนที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้และการพัฒนาต่อยอด โดยอาจกำหนดพื้นที่เฉพาะให้เป็นพื้นที่ทดลองนโยบาย (Policy Sandbox) ซึ่งได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่แล้ว เช่น ทั้งหมด 10 จังหวัด ได้แก่ ภูเก็ต กระบี่ พังงา สุราษฎร์ธานี เชียงใหม่ ชลบุรี บุรีรัมย์ เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และกรุงเทพฯ เป็นต้น ซึ่งพื้นที่ตัวอย่างหรือพื้นที่ศึกษาเหล่านี้จึงเป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่จะยอมให้ห้องปฏิบัติการนโยบายสามารถทดลอง เรียนรู้ และปรับปรุงแผนนโยบายให้ดียิ่งขึ้นไป อันนำมาสู่การได้มาตรการหลังการเปิดประเทศอย่างเต็มรูปแบบ

จากแนวทางและหลักการทำงานดังที่ได้กล่าวมา แนวคิด กระบวนการ และเครื่องมือการทำงานของห้องปฏิบัติการนโยบายมักจะถูกประยุกต์มาจากศาสตร์ที่หลากหลาย เพื่อใช้ในการทดลองหานโยบายใหม่ ๆ มาสนับสนุนให้ห้องปฏิบัติการนโยบายเป็นหน่วยงานหลักในการผลักดันให้รัฐสร้างนโยบายสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และมุ่งเน้นการให้ความสำคัญกับผู้

นโยบายขั้นสุดท้าย (End-User) องค์กรความรู้หรือเครื่องมือที่มักจะถูกนำมาประยุกต์ใช้ ได้แก่ การคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking) การระดมพลังประชาคม (Crowdsourcing) ไปจนถึงวิทยาศาสตร์ข้อมูล (Data Science) พฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Science) รวมทั้งการวิเคราะห์ข้อมูลผ่านเครื่องมือดิจิทัลใหม่ ๆ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนานโยบาย มุ่งการสร้างสรรค์ร่วมกัน (Co-Creation) ในทุกระดับของการพัฒนานโยบาย เป็นประเด็นขับเคลื่อนที่สำคัญที่ทำให้ห้องปฏิบัติการนโยบายมีความสำคัญในภาครัฐมากยิ่งขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ห้องปฏิบัติการนโยบายเป็นพื้นที่ของการหลอมรวมทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาครัฐ ไปจนถึงนักนวัตกรรมหรือผู้เชี่ยวชาญจากหลากหลายภาคส่วนให้มาร่วมกันสร้างสรรค์นโยบายสาธารณะร่วมกัน

กล่าวโดยสรุป โครงการ “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” เป็นการอธิบายถึงตัวแบบในการดำเนินการทดลองนโยบาย ตั้งแต่กระบวนการก่อนนโยบายสาธารณะ จนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นระบบ ซึ่งการใช้กระบวนการทดลองในพื้นที่จริงนั้น ทำให้รัฐบาลจะสามารถประเมินผลกระทบที่ชัดเจนของนโยบายและความคุ้มค่าของการดำเนินการนโยบายสาธารณะ ผ่านการนำร่องนโยบาย รัฐบาลได้กำหนดไทม์ไลน์ในการเปิดประเทศที่ชัดเจนว่า ในวันที่ 1 ตุลาคม 2564 ซึ่งจะเป็นการเปิด จะเห็นได้ว่าช่วงที่เกิดวิกฤต 6-7 เดือนแรกประเทศได้มีการรวบรวมข้อมูลเส้นทางเพื่อเปิดรับให้ต่างชาติเดินทางมายังประเทศไทยได้แบบเสรี แบบไม่ต้องกักตัวแต่อย่างใด เพราะรัฐบาลได้ประเมินแล้วเชื่อว่าในไตรมาส 4 ในช่วงเดือน ตุลาคม-ธันวาคม 2564 ปีนี้ น่าจะมีชาวต่างชาติที่สนใจจะมายังประเทศไทยในช่วงนั้นคงเป็นผู้ที่ได้รับการฉีดวัคซีนต้านไวรัสโควิด-19 จำนวนที่สูงมากพอ แต่จากผลกระทบของการระบาดโควิด-19 ที่ภาคการท่องเที่ยวได้รับผลกระทบตั้งแต่รอบแรก ตั้งแต่ช่วงต้นปี 2563 ผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยว มองว่าถ้าหากต้องให้รอจนกว่าจะถึงเดือนตุลาคม ซึ่งใช้เวลาอีก 6-7 เดือนนั้น ธุรกิจการท่องเที่ยวของประเทศคงอยู่ลำบาก เพราะในช่วงระยะก่อนถึงเดือนที่จะเปิดประเทศได้ ยังไม่เห็นว่า มีปัจจัยบวกอะไรเข้ามาสนับสนุนบรรยากาศการท่องเที่ยวในประเทศไทยให้ฟื้นตัวดีขึ้นได้บ้าง ทำให้มีการเริ่มต้นการวางแผนหารือกับทุกฝ่ายทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการเป็นระยะ ๆ จึงเริ่มมีการวางแผนทดลองที่จะนำมาไปปฏิบัติใช้ในวงกว้าง

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) จึงได้จัดทำโมเดลรับต่างชาติในหลายรูปแบบทยอยเข้ามาที่ท่องเที่ยวในประเทศก่อน เกิดเป็นแผน "แซนด์บ็อกซ์" ที่เป็นโมเดลใหม่ในขณะนี้ ซึ่งจะเป็นการจับคู่ประเทศท่องเที่ยวระหว่างกัน หรือ Travel

Bubble ซึ่งโมเดลแซนด์บ็อกซ์ มีหลักในข้อปฏิบัติของแซนด์บ็อกซ์ในการเปิดให้ต่างชาติเข้ามาคือ จะไม่มีการกักตัวแล้ว ไม่ว่าจะกี่วันก็ตามแต่ โดยจะอนุญาตให้สามารถเดินทางท่องเที่ยวได้ในจังหวัดที่พื้นที่ที่กำหนดให้รองรับไว้ แต่จะไม่อนุญาตให้เดินทางออกนอกพื้นที่หรือจังหวัดดังกล่าว เพื่อเป็นการป้องกันความเสี่ยงในการกระจายเชื้อไวรัสที่อาจเกิดขึ้น โดยกระทรวงการท่องเที่ยวฯ คาดหวังว่าจะเริ่มใช้โมเดลแซนด์บ็อกซ์ได้วันที่ 1 กรกฎาคม 2564 นำร่อง จังหวัดภูเก็ตก่อน ซึ่งเป็นระยะในการดำเนินนโยบายเชิงทดลอง ซึ่งการทดลองโครงการ “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” จะมีผลต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายและการปรับใช้สำหรับสังเกตผลลัพธ์การดำเนินนโยบายผ่านการทดลองได้มากกว่าการอ้างอิงจากความเชื่อหรือความรู้สึก ซึ่งวิธีการนี้จะผ่านการพิจารณาและวิธีการการทดสอบที่ถูกต้อง ซึ่งกระบวนการทดลองที่ได้รับการสนับสนุนจากการยอมรับแสดงให้เห็นถึงความไม่แน่นอนของผลลัพธ์แท้จริงที่เกิดขึ้นของนโยบายที่ทำอยู่และอาจเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งข้อดีของนโยบายเชิงการทดลองช่วยให้สามารถเปรียบเทียบความคุ้มค่าของตัวเลือกทางนโยบายและการใช้งานที่แตกต่างกัน ซึ่งช่วยให้การใช้ทรัพยากรได้อย่างคุ้มค่าที่สุด อันนำมาซึ่งระยะที่ 3 ที่ทำให้เกิดการเรียนรู้เป็นโมเดลนำไปปฏิบัติได้ในจังหวัดอื่น ๆ

ดังนั้น ปัจจัยนำนโยบายเชิงทดลองไปปฏิบัติให้สำเร็จ จะช่วยสร้างและเติมเต็มกระบวนการในนโยบาย สามารถสร้างขอบธรรมให้แก่ผู้ดำเนินนโยบายและฝ่ายการเมือง โดยทุกผลลัพธ์ที่ได้สามารถระบุได้ ซึ่งการดำเนินนโยบายเชิงทดลองต้องใช้ระยะเวลาการทดลองอย่างเหมาะสม เพื่อหลีกเลี่ยงการสรุปผลที่ทำให้เข้าใจผิดเกี่ยวกับผลกระทบระยะยาวที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งในกระบวนการที่เกิดขึ้น ควรมีการเปิดเผยข้อบกพร่องหรือสิ่งที่ยากประสิทธิภาพ เพื่อเป็นส่วนช่วยให้สามารถนำไปปรับปรุงกระบวนการให้ประสบความสำเร็จและเป็นการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า

4.3 ผลลัพธ์ของนโยบายที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต

1) ด้านเศรษฐกิจ พบว่า ผลลัพธ์ของโครงการภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สามารถช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจของจังหวัดให้เกิดการหมุนเวียนรายได้ โดยช่วยเปิดโอกาสให้เกิดการจ้างงานขึ้นอีกครั้ง โดยภาคประชาสังคมและเอกชนในพื้นที่ได้ระบุผู้ได้รับผลกระทบออกเป็น 2 ส่วนคือ หนึ่ง กลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบต้องการ สนับสนุนให้กระตุ้นฟื้นฟูเศรษฐกิจด้วยการท่องเที่ยว เพราะสูญเสียรายได้จากการท่องเที่ยวกับ และสองกลุ่มคนที่ไม่ได้รับผลกระทบจากการท่องเที่ยว ซึ่งในด้านเศรษฐกิจ สบค. ได้พยายามติดตามข้อมูลและ

ประเมินสถานการณ์ร่วมกับสมาคมธุรกิจภายในจังหวัดในการดำเนินนโยบายในควบคุมการทดลอง การท่องเที่ยวภายในพื้นที่ ซึ่งภาครัฐและภาคเอกชนในพื้นที่มีการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็ง โดยใช้ศักยภาพในการพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจ ทรัพยากร และภูมิปัญญา มีกลุ่มผู้นำองค์กรในชุมชนและ กระบวนการเรียนรู้ของพื้นที่หรือเอกชนช่วยในการพัฒนา การดำเนินการของภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ จึง มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพ สามารถปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลก

2) ด้านสังคม พบว่า ผลลัพธ์ของโครงการภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลง ของสังคมและคุณภาพชีวิตของประชาชน การดำเนินการของ โครงการภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ ช่วยเข้ามา แก้ไขปัญหาสถานะที่ไม่ปกติสุขและควาไม่แน่นอนที่เกิดขึ้น เกิดการส่งเสริมความร่วมมือกับทุก ภาคส่วนในการดำเนินนโยบายและกำหนดมาตรการกระตุ้นให้นักท่องเที่ยวมีส่วนร่วมรับผิดชอบ ในการเดินทางเข้ามาในจังหวัด ซึ่งทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการต่อสถานการณ์ เปิดรับนักท่องเที่ยวที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งการนำระเบียบข้อกฎหมายมาบังคับใช้อย่างเข้มงวดในการ บริหารจัดการตามบริบทและสภาพแวดล้อมของสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เพื่อให้ ประชาชนได้รับ ประโยชน์อย่างเหมาะสม

3) ด้านการบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต พบว่า การบริหารงานของจังหวัด เป็นภาค ส่วนที่สำคัญที่ส่งเสริมและพัฒนานโยบายเปิดรับนักท่องเที่ยวในวิกฤตการณ์โควิด 19 ของภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ โดยการบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต มีผลต่อการส่งเสริมให้มีการขับเคลื่อน การพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาของจังหวัด โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนการได้ สนับสนุนให้มีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบข้อกฎหมายให้เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานในพื้นที่ เพื่อให้จังหวัดมีความคล่องตัว เกิดเอกภาพ สามารถดำเนินการตามแผนพัฒนาได้อย่างเต็มศักยภาพ โดยอาศัยความเนบชิดกับท้องถิ่น ซึ่งการท่องเที่ยวของภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ อาศัยการเกี่ยวพันซึ่งกัน และกันระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาสังคมภายในจังหวัด ในการมีส่วนร่วมของกระบวนการเชิง ทดลองนโยบาย โดยไม่ได้มองเพียงว่าประชาชนเป็นเพียงผู้ได้รับประโยชน์ แต่ประชาชนยังเป็นผู้ ได้รับผลกระทบโดยตรงด้วย เช่นนั้น การบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดภูเก็ตในฐานะที่มีความ ใกล้ชิดและเข้าถึงปัญหาของประชาชนมากที่สุด จึงได้ร่วมหาแนวทาง วางแผน ติดตามปัญหาและ อุปสรรคร่วมกับประชาชนในนานโยบายมาปฏิบัติ อันนำมาซึ่งการได้แผนการเปิดรับนักท่องเที่ยว ของโครงการภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษา และการอภิปรายผล

จากผลการศึกษาและการวิเคราะห์ข้อมูลในบทที่ 4 ของการวิจัยเรื่อง ห่วงปฏิบัติการนโยบายกรณีศึกษา ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ (Phuket Sandbox) ในบทนี้จะเป็นการนำเสนอสรุปผลการวิจัย อภิปรายผลการวิจัย ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ และข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

5.1 สรุปผลการวิจัย

การขับเคลื่อนนโยบายภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ผู้กำหนดนโยบายฟื้นฟูการท่องเที่ยวของรัฐบาลโครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ จุดเริ่มต้นมาจากภาคประชาชนในจังหวัดที่ต้องการจะให้การท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ตกลับมาดำเนินการได้ต่อหลังจากที่สถานการณ์โควิด 19 เริ่มผ่อนคลายลง จึงได้จัดทำแผนงานและข้อเสนอต่าง ๆ ขึ้นต่อจังหวัดและให้ผลักดันสานต่อไปสู่การออกเป็นนโยบายจากทางภาครัฐ ซึ่งแนวทางดังกล่าวก็เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับการเตรียมความพร้อมในการเปิดประเทศเพื่อรับนักท่องเที่ยวต่างชาติของรัฐบาล การดำเนินแผนงานภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ มีความจำเป็นต้องอาศัยหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาร่วมมือกัน เนื่องจากจะต้องติดตามผลการดำเนินโครงการแบบวันต่อวัน โดยได้จัดตั้งคณะทำงานเพื่อบูรณาการความร่วมมือในการจัดทำโครงการ โดยให้ความสำคัญทั้ง 5 ด้าน คือ 1. หน่วยงานสาธารณสุข 2. หน่วยงานด้านเทคโนโลยี 3. หน่วยงานด้านความมั่นคง 4. การปกครองส่วนท้องถิ่น และ 5. หน่วยงานภาคเอกชน ร่วมกับตัวแสดงหน่วยงานภาครัฐ คือ 5 กระทรวงหลัก คือ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม กระทรวงคมนาคม และกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยการบูรณาการกำหนดแผนการเปิด ประเทศขึ้นมานั้น ได้ผ่านกระบวนการฯ และขั้นตอนมากมาย ที่จะทำให้เกิดเป็นโครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ขึ้นมา ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

5.1.1 กลไกและกระบวนการบริหารงานของนโยบายภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์

ผลการศึกษาสรุพบว่า กระบวนการบริหารงาน เพื่อกำหนดแผนการเปิดประเทศ ภายใต้ นโยบาย ภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ มีจุดเริ่มต้นสำคัญในการกระตุ้นเศรษฐกิจไทย ช่วยให้การท่องเที่ยวและบริการที่เกี่ยวข้องสามารถกลับมาฟื้นตัวได้อีกครั้ง ซึ่งต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการท่องเที่ยววิถีใหม่ที่ปลอดภัย โดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ได้ประมาณการณ์นักท่องเที่ยว ชาวต่างประเทศ ภายใต้โครงการ Phuket Sandbox จำนวน 100,000 คน ในไตรมาส 3 (เดือน กรกฎาคม - กันยายน 2564) ซึ่งในการดำเนินนโยบายเปิดรับนักท่องเที่ยวของ “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” พบว่า ดำเนินอยู่ภายใต้กฎระเบียบ มาตรการ และข้อบังคับ โดยมีการทำงานร่วมกับทุกภาคส่วน ทั้งในระดับจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการ ระดับประเทศ

ผลการศึกษาพบว่า มีหน่วยงานที่เข้าร่วมมือหลายภาคส่วน ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ภาคส่วนหลัก ได้แก่

1) หน่วยงานภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานหลักระดับส่วนกลาง ประกอบด้วย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) กรมควบคุมโรค สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดภูเก็ต สำนักงาน สาธารณสุขจังหวัดภูเก็ต ทำหน้าที่ประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ มีบทบาทสำคัญ ค่อยควบคุมและแปลงนโยบายเป็นแนวทางปฏิบัติ หรือออกมาในรูปโครงการ เป็นตัวแสดงที่มีบทบาททั้งต่อระดับส่วนกลางเชื่อมโยงกระทรวงและประสานความร่วมมือกับพื้นที่ มีส่วนร่วมของการบูรณาการกำหนดแผนการเปิด โดยระดับส่วนกลางมีกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานคอยกำกับดูแลกฎระเบียบอย่าง พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์และออกคำสั่งคอยดูแลและควบคุมพื้นที่ร่วมกันกับหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการแปลงนโยบายให้เป็นแนวทาง โครงการ แล้วส่งมอบแนวทางโครงการนั้นไปสู่หน่วยปฏิบัติ พร้อมกันนี้จังหวัดภูเก็ตมีหน่วยงานที่มีศักยภาพในการมีส่วนร่วมในการควบคุมและติดตามนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาเที่ยวภายในจังหวัดอย่าง สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (Depa) เป็นหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและติดตามนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาในจังหวัดภูเก็ต และมีหน่วยงานอื่นๆ ที่ร่วมกันทำหน้าที่เพื่อคัดกรองนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติและชาวไทย เช่น การทำอากาศยาน การทำเรือ และตำรวจภูธรจังหวัดภูเก็ต

2) ภาคเอกชน สมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต (Phuket Tourist Association หรือ PTA) มีหน้าที่หลักในการประสานความร่วมมือ 16 องค์กรเอกชน สำหรับฟื้นฟูการท่องเที่ยว เป็น

ตัวแสดงสำคัญในการผลักดันความต้องการของพื้นที่และเป็นภาคส่วนสำคัญที่ร่วมระดมทรัพยากรที่มีความต้องการเหมือนกันแบบกลุ่มผลประโยชน์-กลุ่มผลักดัน (Politics of Pressure Group) ซึ่งภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นสื่อสารข้อมูลออกไปให้หน่วยงานภาครัฐและประชาชนภายนอกได้รับทราบ รวมถึงภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมในการเสนอแนวทางและให้ความเห็นให้แก่หน่วยงานส่วนกลางต่อการดำเนินการโครงการภูเก็ต มีส่วนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีกลไกในการบริหารงานมาเป็นกลไกในการดำเนินนโยบาย โดยมีภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทยึดโยงการทำงานร่วมกันถึงแม้ว่านโยบายจะถูกริเริ่มมาจากหน่วยงานภาคเอกชนเป็น แต่ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ การท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ตให้ได้ หน่วยงานภาครัฐได้ให้ความสนใจต่อยุทธศาสตร์เข้ามาบทบาทในการหารือ รับปัญหาและความคิดเห็นนำไปสู่การผลักดันให้เกิดนโยบาย ได้ และยังเป็นพื้นที่นำร่องการท่องเที่ยวที่ให้ความสนใจจากหลายประเทศว่าประเทศไทยมีวิธีการบริหารจัดการรองรับการท่องเที่ยวได้ เป็นไปตามหลักนโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดขึ้นจากกลุ่มที่มีอิทธิพลสูงกว่า ตาม Dye (1981) ระบุว่าอิทธิพลของกลุ่มว่าขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ จำนวนสมาชิกในกลุ่มหรือขนาดของกลุ่ม ความมั่งคั่งหรือทรัพยากรทางการเงินของกลุ่ม ความแข็งแกร่งของกลุ่มภาวะผู้นำในกลุ่ม โอกาสในการเข้าถึงผู้ตัดสินใจนโยบายหรือความใกล้ชิดกับผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งกลุ่มของภาคเอกชนมีความสามัคคีหรือความเหนียวแน่นในกลุ่ม ซึ่งนโยบายภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ มีภาคเอกชนมีวิธีการในการผลักดันนโยบายสาธารณะแบบวิธีทางอ้อม เป็นการสร้างแรงผลักดัน เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะขึ้น

อย่างไรก็ดี เนื่องจากนโยบายของนโยบายภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ เป็นวาระนโยบายระดับประเทศซึ่งทำให้เกิดการขับเคลื่อนนโยบายในภาพใหญ่และทำให้เห็นศักยภาพของการพัฒนาประเทศไทยที่ได้รองรับปรับตัวให้กับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด - 19 ซึ่งกระบวนการบริหารงานที่จะทำให้นโยบายภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์เกิดผลสำเร็จได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการของภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม หรือแม้แต่ภาคประชาชน มาร่วมกันสร้างกระบวนการบริหารงานผ่านการแสดงความคิดเห็น ต้องอาศัยการวางแผนการดำเนินการเป็นที่ยอมรับไปด้วยกันทั้งด้านการท่องเที่ยวและด้านสาธารณสุข ซึ่งเมื่อทำให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมและสร้างความเข้าใจและมีความต้องการเป้าหมายเดียวกัน คือ การฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศไทยด้วยการท่องเที่ยวขึ้น จึงเกิดความร่วมมือขึ้นภายในจังหวัดพร้อมยกระดับการท่องเที่ยวให้ได้มาตรฐานความปลอดภัย เพื่อให้ภูเก็ตกลับมาสร้างรายได้ มีเงินหมุนเวียนเศรษฐกิจ เพราะต้องยอมรับว่าภาคการท่องเที่ยวมีผลสำคัญต่อเศรษฐกิจในจังหวัด เพราะภาคส่วนต่าง ๆ ตั้งแต่แรงงานจนถึง

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว จำเป็นต้องอาศัยรายได้จากการท่องเที่ยว และเมื่อมีเป้าหมายที่ตรงกัน เช่นนี้แล้วนั้น ทำให้การดำเนินกระบวนการบริหารงานนั้นเป็นไปได้และทั้งมาตรการต่าง ๆ ก็ได้ยืดหยุ่นให้เหมาะสมกับการบริหารจัดการต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ทำให้จังหวัดภูเก็ตเป็นพื้นที่นำร่องเปิดการท่องเที่ยว ซึ่งมองว่าการบริหารงานสามารถดำเนินการได้ เพราะการทำงานส่วนของการท่องเที่ยวและสาธารณสุข ก็ได้มีการปรับมาตรการการบริหารจัดการค่อนข้างมากเพื่อให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวและสาธารณสุข สามารถดำเนินการได้

5.1.2 ผลจากการเรียนรู้ การริเริ่ม การปรับตัว ของนโยบาย ภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์

จากผลการศึกษาสรุปได้ว่า รัฐบาลได้ให้ความสำคัญในเรื่องของการเปิดประเทศเพื่อรองรับนักท่องเที่ยวที่มีความประสงค์จะเดินทางเข้ามาในประเทศและมองว่าจังหวัดภูเก็ตควรจะเป็นจังหวัดนำร่อง จึงต้องอาศัยความร่วมมือของหน่วยงาน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับส่วนกลางและระดับจังหวัด ต้องอาศัยความร่วมมือซึ่งกันและกัน ในแสดงความคิดเห็นและกำหนดแผนงานเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ ให้ไปถึงเป้าหมาย ซึ่งสามารถสรุปแบ่งได้เป็น 4 กระบวนการ ตั้งแต่การเตรียมพร้อม การทดลองนำร่อง-การเรียนรู้-การปรับตัว ซึ่งการดำเนินการทุกภาคส่วน จึงมีเป้าหมายร่วมกัน คือ การฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศไทย ด้วยการท่องเที่ยวและยกระดับการท่องเที่ยวมาตรฐานความปลอดภัย เพื่อสร้างรายได้หมุนเวียนเศรษฐกิจ เพราะต้องยอมรับว่าจังหวัดภูเก็ตต้องพึ่งพารายได้ที่มาจากนักท่องเที่ยว ซึ่งการเกิดโรคโควิด-19 ส่งผลให้ประชาชนและแรงงานที่ทำงานเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวต้องหยุดชะงัก ขาดงานรองรับ เพราะมาตรการส่งเสริมการท่องเที่ยวในประเทศไทยที่มีนั้นไม่เพียงพอต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวในประเทศ

ดังนั้น จังหวัดภูเก็ตเป็นจังหวัดท่องเที่ยวหลักและนักท่องเที่ยวต่างชาติแต่เดิมเข้ามาเป็นจำนวนมากอยู่แล้ว จึงทำให้จังหวัดภูเก็ตเหมาะสมแก่การเป็นพื้นที่นำร่องเปิดการท่องเที่ยวและลักษณะของจังหวัดเป็นมีพื้นที่เป็นเกาะ ผลการศึกษาสรุปได้ว่า ระยะที่ 3 ช่วง 1 ตุลาคม – 31 ธันวาคม 2564 จากการนำร่องของจังหวัดภูเก็ต นำมาสู่เปิดให้จังหวัดอื่น ๆ เป็นพื้นที่นำร่อง ทั้งหมด 10 จังหวัด ได้แก่ ภูเก็ต กระบี่ พังงา สุราษฎร์ธานี เชียงใหม่ ชลบุรี นุริรัมย์ เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และกรุงเทพฯ เปิดรับนักท่องเที่ยวต่างชาติที่ฉีดวัคซีนแล้วเข้าไปเที่ยวได้ในทุกพื้นที่ของจังหวัดโดยไม่ต้องกักตัว ซึ่งนโยบายภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ (Phuket Sandbox) สามารถเปิดรับนักท่องเที่ยวสะสมถึงวันที่ 1 ตุลาคม 2564 จำนวน 39,401 คน โดยในจำนวนดังกล่าวพบผู้ติดเชื้อจากการคัดกรอง คิดเป็น

ร้อยละ 0.3 ของนักท่องเที่ยวทั้งหมด ขณะที่ จำนวนการจองที่พัก SHA+ Phuket Sandbox สำหรับการเข้าพักระหว่างเดือนกรกฎาคม 2564 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2565 อยู่ที่ 723,990 คืน ขณะที่ โครงการสมุยพลัส (Samui Plus) และโครงการส่วนขยายของภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ 7+7 (Phuket Extension) มีจำนวนนักท่องเที่ยวสะสม ทั้งสิ้น 939 คน และ 399 คน ตามลำดับ ทั้งนี้ มูลค่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นสำหรับโครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ ณ วันที่ 27 กันยายน 2564 อยู่ที่ประมาณ 2,254 ล้านบาท โครงการสมุยพลัสอยู่ที่ 66.58 ล้านบาท และสำหรับโครงการส่วนขยายของภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์อยู่ที่ 12.16 ล้านบาท รวมสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจกว่า 2,330 ล้านบาท (ศูนย์ข้อมูล COVID-19, 2564)

ดังนั้น การสร้างความร่วมมือในการทำงานร่วมกันของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ที่มีส่วนร่วมทุกลำดับขั้นตอนตั้งแต่การกำหนดนโยบายจนถึงการติดตามและประเมินผลในทุกระยะของโครงการ เนื่องจากการดำเนินนโยบายของจังหวัดภูเก็ต เป็นจังหวัดแรกในการทดลองนโยบายนี้ จึงจำเป็นต้องมีการปรับมาตรการการบริหารจัดการค่อนข้างมาก ซึ่งเมื่อเริ่มแผนนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงต้องมีการติดตามและประเมินผลว่าช่วงเวลาจากระยะการดำเนินนโยบายทั้ง 4 ระยะมีความครอบคลุมของนโยบาย เพราะการปฏิบัติงานในสถานะที่ไม่แน่นอนต้องมองถึงผลกระทบจากหลากหลายฝ่าย ซึ่งจำเป็นต้องคำนึงถึงระบบสาธารณสุข สำหรับการดำเนินนโยบายทดลองในแต่ละระยะ ซึ่งทำให้ได้มาซึ่งแนวทางการปฏิบัติที่เหมาะสม ณ ช่วงเวลานั้น และด้วยความร่วมมือและความเข้าใจที่สอดคล้องกันเป็นผลให้โครงการสามารถดำเนินประสบผลสำเร็จสำหรับการรับนักท่องเที่ยวเข้ามาโดยไม่ให้เกิดการแพร่ระบาดเพิ่มขึ้น

5.1.3 ผลสรุปเชิงวิชาการเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายโดยใช้รูปแบบ “การทดลอง” ในกรณีโครงการ “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์”

จากผลการศึกษาสรุปได้ว่า สามารถหลักการการทำงานของห้องปฏิบัติการนโยบายด้วยการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้กระบวนการทดลองในพื้นที่จริง (Sandbox) ของนโยบาย “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” ตามหลักการทำงานในจุดร่วมของห้องปฏิบัติการนโยบายทั้ง 5 ด้าน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ออกแบบร่วมกับประชาชน (Design with Citizens) การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน คือ สมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต (Phuket Tourist Association หรือ PTA) 16 องค์กรเอกชนร่วมในกระบวนการออกแบบนโยบาย วางแผนการดำเนินงาน ภาครัฐ คือ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) คอยเป็นตัวกลางประสาน ฟังความคิดเห็น ข้อเสนอ ไปถึง

อุปสรรค ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดของห้องปฏิบัติการนโยบายที่ได้นำวิธีคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking) มาใช้ควบคู่กับพื้นฐานการออกแบบที่ยึดให้คนหรือประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Human-Centered Design) ซึ่งการหารือดังกล่าว นำมาสู่การก่อร่างนโยบายโครงการ “Phuket Bubble Model” ณ จังหวัดภูเก็ต ซึ่งหลังจากการทบทวนกันอย่างยาวนานของทุกภาคส่วนนำมาสู่การเกิดโครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ (Phuket Sandbox) ในวันที่ 1 กรกฎาคม 2564 สอดคล้องกับ Kimbell (2015) ระบุว่า นโยบายเชิงทดลอง จำเป็นต้องอาศัยการเป็นหน่วยงานที่ช่วยสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางแนวความคิดและวัฒนธรรมการทำงานของภาครัฐให้ก้าวทันกับบริบทการเปลี่ยนแปลงภายนอก ซึ่งสนับสนุนของการเป็นพื้นที่นำร่องนโยบาย นับเป็นสะพานสำคัญในการเชื่อมการทำงานระหว่างหน่วยงานรัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม รวมถึงภาคประชาชนหาทางออกร่วมกัน เป็นการเปิดโอกาสให้เกิดนวัตกรรมเชิงนโยบายใหม่ ๆ ที่ตอบโจทย์ประชาชนได้มากขึ้น เช่น การจัดตั้งสถานบริการกระจายวัคซีนของภาคเอกชน โดยเอกชนเป็นผู้สนับสนุนเงินทุน ใช้แนวทางพิเศษของการเป็นพื้นที่นำร่องขยายโอกาสการทำงานให้ง่ายขึ้น

ขั้นตอนที่ 2 ทำงานแบบเครือข่าย (Work in Networks) การดำเนินงานของภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ อาศัยตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกันและใช้กระบวนการแก้ปัญหาต้องการการบูรณาการข้ามศาสตร์ ความเชี่ยวชาญ หน่วยงาน และภาคส่วนต่าง ๆ เป็นอย่างมาก ทั้งภาคเอกชน ผู้ที่มีความเข้าใจและปัญหาทางด้านเศรษฐกิจในพื้นที่คอยแสดงความคิดเห็นร่วมหารือแนวทางกับ ภาครัฐ ซึ่งภาครัฐนั้นก็ยังมีทั้งระดับส่วนกลางและส่วนจังหวัด คอยให้ความช่วยเหลือประสานงานและควบคุมติดตามผลจนรวมไปถึงการสนับสนุนทรัพยากรและคอยวางแผนมาตรการที่จะมารองรับให้เกิดการสร้าง ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องให้กระบวนการแก้ปัญหาต้องการการบูรณาการข้ามศาสตร์ ความเชี่ยวชาญ หน่วยงาน และภาคส่วนต่าง ๆ เพราะองค์กรภาครัฐขนาดใหญ่มักมีกฎระเบียบและข้อจำกัดต่าง ๆ ซึ่งความยุ่งยากในการประสานงาน ทำให้ต้องอาศัยการดำเนินนโยบายเชิงทดลอง เพราะห้องปฏิบัติการนโยบาย จะเป็นหน่วยงานย่อยที่มีอิสระในการทำงานที่มากกว่าเมื่อเทียบกับองค์กรภาครัฐโดยรวม มีโครงสร้างองค์กรเป็นการทำงานแบบเครือข่ายระหว่างบทบาท ในที่นี้อาจหมายถึงภายในโครงการนโยบายนำร่องด้วยตนเอง

ขั้นตอนที่ 3 คิดที่ขอบของความเป็นไปได้ (Think at the Periphery) ด้วยความสำคัญของนโยบายภาครัฐต่อแนวทางการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของประเทศ ผู้วางแผนนโยบายจึงมักใช้การให้เหตุผลเชิงอนุมาน (Deductive Reasoning) ว่าผลลัพธ์จะเกิดขึ้นตามทฤษฎี และการให้เหตุผลเชิงอุปนัย (Inductive Reasoning) ว่าผลลัพธ์น่าจะเป็นเหมือนในกรณีศึกษาเพื่อ

สร้างความมั่นใจว่าผลกระทบจะเกิดขึ้นตามที่คาดหวังไว้ ซึ่งการโครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ (Phuket Sandbox) การนำร่องของโครงการดังกล่าว นับมีความสำคัญอย่างมาก เพราะด้วยโรงการและมาตรการจัดการของภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ ทำให้ได้มาซึ่งเหตุผลรองรับในการเปิดรับนักท่องเที่ยวของพื้นที่ท่องเที่ยวในจังหวัดต่าง ๆ เช่น กระบี่ พังงา สุราษฎร์ธานี เชียงใหม่ ชลบุรี บุรีรัมย์ เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และกรุงเทพฯ เป็นต้น ซึ่งนโยบายมีความพร้อมในการรับมือ กับปัจจัยที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและผันผวนมากยิ่งขึ้น

ขั้นตอนที่ 4 ใช้เครื่องมือดิจิทัลเพิ่มประสิทธิภาพ (Utilize Digital Tools for Efficiency) การพัฒนาและเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีไม่เพียงแต่จะสร้างความท้าทายให้กับสังคมและเศรษฐกิจโดยรวม แต่ยังสร้างโอกาสให้การทำงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จะเห็นได้ว่า ภาครัฐ ได้ตั้งสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (Depa) ทำหน้าที่ตรวจสอบและติดตามนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาในจังหวัดภูเก็ต โครงการ “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” โดยเชื่อมโยงการทำงานร่วมกับสาธารณสุขจังหวัดภูเก็ต ด้านตรวจคัดกรองนักท่องเที่ยว รวมถึงการติดตามการเข้า-ออกนอกโรงแรม ด้วยเทคโนโลยีดังกล่าวทำให้เพิ่มโอกาสให้สามารถช่วยให้ภาครัฐวางแผนนโยบายทั้งเชิงลึกและเชิงกว้างได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีความสอดคล้องกับแนวคิดของ สมภาร ศิโล (2553) ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยีส่งผลต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย เทคโนโลยีที่จะนำไปใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายที่วางเอาไว้ต้องสอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือภาวะแวดล้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ

ขั้นตอนที่ 5 ทดลองซ้ำๆ และปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (Continue to Experiment and Iterate) จะเห็นได้ว่า โครงการ “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” เป็นพื้นที่สำหรับการลองผิดลองถูกกับเครื่องมือ วิธีการ และนวัตกรรมใหม่ ๆ ซึ่งในที่นี้การเป็นห้องปฏิบัติการนโยบายจึงเป็นพื้นที่สำหรับการลองผิดลองถูก ทั้งกับวิธีการสร้างนโยบายและกับผลลัพธ์ของนวัตกรรมเชิงนโยบายด้วย โดยพื้นที่ตัวอย่างหรือพื้นที่ศึกษา เป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่จะยอมให้ห้องปฏิบัติการนโยบายสามารถทดลอง เรียนรู้ และปรับปรุงแผนนโยบายให้ดียิ่งขึ้นไป อันนำมาสู่การได้มาตรการหลังการเปิดประเทศอย่างเต็มรูปแบบ อย่างไรก็ดี การดำเนินนโยบายของภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ ต้องอาศัยการขยับปรับเปลี่ยนตามบริบทความเหมาะสมต่อสภาพการณ์เหล่านั้น ซึ่งการดำเนินนโยบายทั้งหมด 4 ระยะ (เฟส) ก็มีการปรับปรุงนโยบายอย่างต่อเนื่องในทุกๆ ระยะ ซึ่งผลประโยชน์ของนโยบายการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีน้ำหนักของผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม จึงทำให้การผลักดันให้เกิดขึ้นมาและทดลองซ้ำ ๆ จึงมีโอกาสความสำเร็จมาก

5.2 อภิปรายผลการวิจัย

การดำเนินนโยบายสาธารณะในรูปแบบการทดลองนำร่องเป็นการบริหารงานรูปแบบใหม่ อาจเรียกได้ว่าเป็นนวัตกรรมใหม่ของการบริหารนโยบายสาธารณะก็ว่าได้ มีการบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนอย่างชัดเจนและได้ผลจริง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ต่างช่วยกันร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนนโยบายให้เกิดความสำเร็จตามแผนงานตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งจะแตกต่างจากการดำเนินนโยบายในรูปแบบทั่วไปที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ใ่ว่างชัดเจน และมีการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยงานดำเนินการกันอย่างชัดเจนตายตัว มีการติดตามผลและประเมินผลการดำเนินงาน ผู้วิจัยได้นำผลการศึกษามาอภิปรายผลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

5.2.1 วัตถุประสงค์ส่วนแรก: สาระสำคัญของนโยบายเปิดรับนักท่องเที่ยวในวิกฤตการณ์โควิด 19 กรณีนโยบายภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์

จากผลการศึกษาพบว่า เพื่อศึกษาสาระสำคัญของนโยบายเปิดรับนักท่องเที่ยวในวิกฤตการณ์โควิด 19 ในกรณีของ “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” ในเชิงระเบียบกฎหมาย คำสั่ง การจัดโครงสร้างองค์กรและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แผนงาน มาตรการ-กิจกรรม และงบประมาณในช่วงเริ่มต้น พบว่า การนำนโยบายภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ ไปปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดภูเก็ต และการจัดโครงสร้างองค์กรและความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำเป็นต้องอาศัยส่วนร่วมของการบูรณาการกำหนดแผนการเปิดประเทศ เพราะเป็นวาระนโยบายระดับประเทศ และเป็นวาระเร่งด่วน ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยกลไกจากหลายภาคส่วนในการพัฒนานโยบายเพื่อนำร่องและลองรับปรับตัวให้เหมาะสมกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด – 19 ซึ่งต้องอาศัยกระบวนการทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนในการขับเคลื่อน ผ่านการแสดงความคิดเห็นเพื่อให้เป็นที่ยอมรับทั้งด้านการท่องเที่ยวและด้านสาธารณสุข ทำให้การดำเนินการสามารถไปด้วยกันได้ ซึ่งมีจุดหมายปลายทาง คือ การฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศไทยด้วยการท่องเที่ยว เพราะขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลงนโยบาย เพื่อนำไปสู่กระบวนการปฏิบัติสำคัญมาก หากเมื่อใดที่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายให้เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์ ก็อาจกล่าวได้ว่าความล้มเหลวของนโยบายอาจเกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นตอนแรกได้ สอดคล้องกับแนวคิดของ Dye (1998) ได้เสนอแนวคิดกระบวนการนโยบายสาธารณะว่า การศึกษานโยบายสาธารณะบ่อยครั้งมุ่งเน้น ไปดูว่านโยบายเกิดขึ้นได้อย่างไร มากกว่าดูเนื้อหา นโยบาย หรือสาเหตุและผลที่ตามมาของนโยบาย ซึ่งจากการศึกษาระเบียบกฎหมาย คำสั่ง

การจัดโครงสร้างองค์กรและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นส่วนสำคัญในการการก่อรูปนโยบาย คือ การที่ทางเลือกของนโยบายที่เกี่ยวกับปัญหาได้พัฒนาไปเป็นวาระของรัฐบาล การก่อรูปของนโยบายมักจะมาจากการริเริ่มและมีการพัฒนานโยบายที่เกิดจาก ระบบราชการ คณะกรรมการตามกฎหมาย การประชุมของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ องค์กรที่ทำหน้าที่วางแผน ด้านนโยบาย กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ประธานาธิบดีและรัฐสภา โดยรายละเอียดของนโยบายที่ก่อตัวขึ้นปกติจะมาจากระดับเจ้าหน้าที่ (Staff Members) มากกว่าจะเกิดจากระดับผู้นำ (Bosses) แต่ระดับเจ้าหน้าที่ก็มักจะถูกชี้นำซึ่งเขารู้ว่าผู้นำต้องการ

ขณะที่ Commoner (1968) การสนับสนุนนโยบาย จำเป็นต้องอาศัยหน่วยปฏิบัติ คือ ระบบราชการ ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญยิ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติถ้าทิศทางของการสนับสนุนเป็นลักษณะการยอมรับและเต็มใจปฏิบัติตาม การนำนโยบายไปปฏิบัติก็ย่อมสำเร็จได้ง่าย แต่ถ้าหากการสนับสนุนของหน่วยปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลางหรือระดับต่ำ ก็ย่อมจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นคงจะสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ยาก หรือบางครั้งยินยอมรับนโยบายไปปฏิบัติแต่ขาดความรับผิดชอบ ขาดจิตสำนึก ขาดความรอบคอบ ละเลยต่อหน้าที่ ประพฤตินิยมชอบ หรืออาจตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มต่าง ๆ ก็ย่อมจะส่งผลทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุผลสำเร็จหรือนโยบายล้มเหลวได้ นอกจากนี้ การสนับสนุนจากประชาชนเป็นอีกหนึ่งความสำคัญที่จะทำให้ นโยบายสัมฤทธิ์ผล การที่ประชาชนให้การสนับสนุนนโยบายใด แสดงว่านโยบายนั้นสอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของประชาชน การสนับสนุนจากประชาชนจะเป็นพลังสำคัญในการผลักดันให้การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติบรรลุเป้าหมาย ซึ่งจังหวัดภูเก็ต อาศัยการมีส่วนร่วมของภาคธุรกิจการท่องเที่ยวและภาคีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหรือประสบปัญหาและได้รับผลกระทบจากการท่องเที่ยวในจังหวัดภูเก็ต มาเป็นผู้สนับสนุนในการทำงานระดับเชิงพื้นที่ ให้แก่หน่วยงานภาครัฐอีกด้วยเนื่องจากภาคเอกชนไม่ได้มีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณหรือเวลา สามารถบริหารจัดการได้ด้วยตนเองพร้อมทั้งมีศักยภาพและความเข้มแข็งในการให้ความร่วมมือในการทำงาน และถึงแม้การทำงานระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐ จะมีการทำงานในระบบและระเบียบที่แตกต่างกัน แต่ก็มีการดำเนินนโยบายเชิงทดลองไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการร่วมทำงานด้านการท่องเที่ยวและสาธารณสุขเป็นหลัก ทำให้การขับเคลื่อนจึงมีความเกี่ยวพันกันระหว่างสองฝ่ายมากกว่าส่วนอื่น ๆ เกี่ยวข้อง สอดคล้องกับงานวิจัยของ ธนา มณีพลฤกษ์ (2561) คือ ปัจจัยจากการที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากจนเกินไป ทำให้เกิดความแตกต่างของวัตถุประสงค์หลักในแต่ละหน่วยงาน ปัจจัยต่อมาคือ หน่วยงานที่รับ มอบนโยบายไม่ใช่มีอาชีพในงานเฉพาะด้าน โดยนโยบายที่ได้มอบลงไปยังหน่วยงานที่ไม่ได้มีความเป็นมืออาชีพใน

ส่วนงานนั้น ๆ จึงไม่สามารถตอบโจทย์วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายได้ ซึ่งการที่โครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์นั้น ประสบผลสำเร็จก็สามารถกล่าวได้ว่ามาจากการหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้อง และเชื่อมโยงกันการดำเนินนโยบายตอบโจทย์ต่อเป้าหมายเดียวกัน

โดยสาระสำคัญของการดำเนินนโยบาย “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” คือ การดำเนินนโยบาย สาธารณะแบบทดลอง-เรียนรู้ ปรับตัวภายในระยะเวลาที่จำกัด และชี้ให้เห็นถึงปัญหาอุปสรรค ประเด็นท้าทายที่เกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินงาน และการแก้ไขปัญหาอุปสรรคของหน่วยงานที่ รับผิดชอบ จากการทบทวน โครงสร้างและความร่วมมือของหน่วยงาน ผลการศึกษา พบว่า รัฐบาลได้ ให้ความสำคัญในเรื่องของการเปิดประเทศเพื่อรับนักท่องเที่ยวเข้ามาในประเทศและมองว่าจังหวัด ภูเก็ตควรจะเป็นจังหวัดนำร่อง ดังนั้น หน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดย ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับส่วนกลางและระดับจังหวัด ซึ่งจะมี มาตรการการดำเนินนโยบายสาธารณะสามารถสรุปแบ่งได้เป็น 4 กระบวนการ ตั้งแต่การ เตรียมพร้อม การทดลองนำร่อง-การเรียนรู้-การปรับตัว โดยแบ่งได้ดังนี้

1) การเตรียมพร้อม เป็นกระบวนการดำเนินการก่อนเริ่มเฟส โครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ ตั้งแต่ช่วง 2 เมษายน 2563 - 26 มีนาคม 2564 พบว่า มีการปรึกษาหารือในการวางแนวทางสำหรับ เตรียมความพร้อมเรื่องแผนการเปิดประเทศเพื่อรับนักท่องเที่ยวต่างชาติอยู่เป็นระยะ ๆ สำหรับ รับฟังความคิดเห็น อุปสรรค และปัญหาจากสมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต (Phuket Tourist Association หรือ PTA) ประสานความร่วมมือ 16 องค์กรเอกชน โดยภาคเอกชนเป็นภาคส่วนหลัก ในการผลักดันโครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ ให้

2) การทดลอง เป็นกระบวนการดำเนินการ ระยะที่ 2 ตั้งแต่ช่วง 1 กรกฎาคม – 30 กันยายน 2564 โครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ พบว่า สมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต มีการ ประสานความร่วมมือ 16 องค์กรเอกชน มีเป้าหมายชัดเจนในการฟื้นฟูเศรษฐกิจการท่องเที่ยวเพื่อให้ กลุ่มธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในจังหวัดภูเก็ตสามารถอยู่ต่อไปได้ โดยเริ่มจากการทดลอง เปิดประเทศรับนักท่องเที่ยว ได้ผ่านกระบวนการขั้นตอนตลอดจนเหตุการณ์ต่าง กระบวนการมีการ ทดลองการดำเนินนโยบายสาธารณะอย่างเป็นระบบ ซึ่งภาครัฐ ทั้งระดับส่วนกลางและระดับพื้นที่ จะคอยประเมินผลกระทบของนโยบายและความคุ้มค่าของการดำเนินการนโยบายสาธารณะ

3) การเรียนรู้ เป็นกระบวนการดำเนินการ ระยะที่ 3 ตั้งแต่ช่วง 1 ตุลาคม – 31 ธันวาคม 2564 โครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ พบว่า กระบวนการนี้ เป็นกระบวนการช่วยส่งเสริมให้การทดลองนวัตกรรมของรัฐบาล ซึ่งจะช่วยในการสนับสนุนการตัดสินใจนโยบายด้วยหลักฐานใหม่

4) การปรับตัว เป็นกระบวนการดำเนินการ ระยะที่ 4 ตั้งแต่ช่วง 1 มกราคม 2565 โครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ พบว่า หลังจากมีกาทดลองและเรียนรู้แนวทางการดำเนินการจากกระบวนการข้างต้น ทำให้คณะรัฐมนตรี (ครม.) เห็นชอบให้มีการเปิดประเทศรับต่างชาติที่ฉีดวัคซีน สอดคล้องตามทฤษฎี Horn and Meter (1975) ว่า มาตรการควบคุมและประเมินผล การให้บริการทางสังคมของรัฐบาล จำเป็นต้องมีระบบการตรวจสอบควบคุม โดยผู้ที่จำเป็นต้องทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมินผลก็คือผู้กำหนดนโยบายและประชาชน ทั้งนี้เพราะผู้กำหนดนโยบายและประชาชนจำเป็นต้องทราบประสิทธิผลของนโยบายต้องการที่จะรู้ว่าแผนงานที่ออกแบบเพื่อให้หน่วยงานนำไปปฏิบัติเป็นแผนงานที่สามารถนำไปสู่เป้าหมายในสภาพเป็นจริงได้มากน้อยเพียงใด เพื่อที่จะสะท้อนปัญหาและข้อเสนอแนะการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติ และเพราะอะไรจึงจะทำให้สามารถเข้าใจปรากฏการณ์อธิบายและทำนายผลการนำไปปฏิบัติได้ ในทัศนะของ วรเดช จันทรศร (2527, น. 92) ให้เหตุผลว่าการตรวจสอบ ควบคุมและการประเมินผลอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา มุ่งหมายให้เกิดประสิทธิภาพ และระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์ จะส่งผลให้มีการใช้ระบบการให้คุณให้โทษเป็น ไปอย่างเป็นธรรม นอกจากนั้นยังเห็นว่าการมีเครื่องมือควบคุมติดตามและประเมินผล โอกาสที่แผนจะถูกนำไปปฏิบัติให้บรรลุจะมีมากขึ้นเพราะเครื่องมือเหล่านี้จะทำให้ผู้รับผิดชอบสามารถควบคุมตรวจสอบความก้าวหน้าของกรปฏิบัติ และสามารถแก้ไขสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละช่วงเวลา

ขณะที่ ประเด็นปัญหาอุปสรรค ความท้าทายที่เกิดขึ้นในระหว่างการค้าเนินงาน และการแก้ไขปัญหาลักษณะของหน่วยงานที่รับผิดชอบ จากการศึกษาพบว่า ความไม่แน่นอน เป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญของโครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์เป็นการดำเนินงานภายใต้สถานการณ์ที่มีความไม่แน่นอนสูง ซึ่งแตกต่างจากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบอื่น ๆ ที่มักจะมีการกำหนดเป้าหมาย การวางแผนและมาตรการดำเนินงานไว้ค่อนข้างตายตัว ซึ่งอาจส่งผลต่อการปรับตัวของประชาชนในพื้นที่และนักท่องเที่ยว ทำให้ระยะที่ทดลอง ต้องมีการติดตามและประเมินผล สอดคล้องกับทัศนะของ วรเดช จันทรศร (2527) ให้เหตุผลว่าการตรวจสอบ ควบคุม และการประเมินผลอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา มุ่งหมายให้เกิดประสิทธิภาพ และระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์จะส่งผลให้มีการใช้ระบบการให้คุณให้โทษเป็น ไปอย่างเป็นธรรม นอกจากนั้นยังเห็นว่าการมีเครื่องมือควบคุม

ติดตามและประเมินผล โอกาสที่แผนจะถูกนำไปปฏิบัติให้บรรลุจะมีมากขึ้นเพราะเครื่องมือเหล่านี้จะทำให้ผู้รับผิดชอบสามารถควบคุมตรวจสอบความก้าวหน้าของการปฏิบัติ และสามารถแก้ไขสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละช่วงเวลา เพราะนักวิเคราะห์ การควบคุมและประเมินผลจะช่วยให้เข้าใจปรากฏการณ์และสามารถอธิบายหรือทำนายผล ของปรากฏการณ์การนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง นอกจากนี้การควบคุมและประเมินผล จะเป็นตัวกำหนดระบบการให้คุณให้โทษทำให้ผู้รับผิดชอบสามารถควบคุมตรวจสอบความก้าวหน้าของการปฏิบัติเข้าใจสถานการณ์ทั้งปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละช่วงเวลาเป็นการตรวจสอบความสำเร็จและล้มเหลวได้ทุกขั้นตอน

แต่อย่างไรก็ดี จากการศึกษาวิจัยเชิงทดลอง พบว่า ยังได้เสนอว่าการดำเนินการทดลองส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยสนใจ นำไปเผยแพร่สู่สาธารณชนทั่ว ซึ่งทำให้มีความคลางแคลงใจในวิทยาศาสตร์นโยบายเมื่อพูดถึงศักยภาพการเรียนรู้ของการทดลอง ก็อาจทำให้เข้าใจว่าเป็นวิธีการวิจัย ซึ่งจากงานวิจัยของ อนุตตรา สนิทเชื้อ (2559) ระบุว่า การประเมินบริบทสภาพแวดล้อม จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับเป็นตัวกำหนดให้โครงการกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหา ขณะที่การประเมินกระบวนการดำเนินการ โดยกระบวนการดำเนินโครงการตั้งอยู่บนหลักการร่วมกลุ่ม การสร้างการมีส่วนร่วม เป็นกระบวนการขับเคลื่อน โครงการมีส่วนช่วยให้กระบวนการทำงานนั้นมีความเข้มแข็งและยั่งยืน

5.2.2 วัตถุประสงค์ส่วนที่สอง : ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้กระบวนการทดลองในพื้นที่จริง (Sandbox) จากกรณีศึกษาโครงการ “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์”

จากผลการศึกษาพบว่ามีเคล็ดลับว่า เป็นการอธิบายถึงการดำเนินนโยบายเชิงทดลองตั้งแต่กระบวนการก่อนนโยบายสาธารณะ จนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นระบบ ซึ่งการใช้กระบวนการทดลองในพื้นที่จริงนั้น ทำให้รัฐบาลจะสามารถประเมินผลกระทบที่ชัดเจนของนโยบายและความคุ้มค่าของการดำเนินการนโยบายสาธารณะ ผ่านการนำร่องนโยบาย รัฐบาลได้กำหนดไทม์ไลน์ในการเปิดประเทศที่ชัดเจนว่า ในวันที่ 1 ตุลาคม 2564 ซึ่งจะเป็นการเปิดรับนักท่องเที่ยว ตามทฤษฎี การดำเนินนโยบายเชิงทดลอง ของแซนด์บ็อกซ์ (Sandbox) สอดคล้องกับแนวคิดห้องปฏิบัติการนโยบายสาธารณะ ของ วสันต์ เหลืองประภัสร์และคณะ (2563) ซึ่งมี 5 ขั้นตอน ได้แก่ 1) ออกแบบร่วมกับประชาชน (Design with Citizens) 2) ทำงานแบบเครือข่าย (Work in Networks) 3) คิดที่ขอบเขตของความเป็นไปได้ (Think at the Periphery) 4) ใช้เครื่องมือดิจิทัล

เพิ่มประสิทธิภาพ (Utilize Digital Tools for Efficiency) 5) ทดลองซ้ำๆ และปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (Continue to Experiment and Terate) คือ การส่งเสริมให้กลไกการจัดทำนโยบายในระบบราชการปกติสามารถปรับปรุงแนวทางและเทคนิควิธีการในการจัดทำนโยบายสาธารณะแบบใหม่ที่คำนึงถึงผู้ให้บริการเป็นศูนย์กลาง และใช้นวัตกรรมเป็นหัวใจขับเคลื่อนการพัฒนา แต่เนื่องจากช่องว่างด้านศักยภาพและข้อจำกัดของระบบราชการปัจจุบันในการทำงานด้านนวัตกรรมยังมีสูงมากดังที่กล่าวมา ดังนั้น ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อแห่งการปรับตัวสู่แนวทางและวิธีการทำงานแบบใหม่ในการจัดทำนโยบายล้วนมีการนำประเด็นข้อจำกัดของระบบราชการเหล่านี้มาเป็นเงื่อนไขประกอบในการพิจารณาแนวทางการจัดตั้ง การวางบทบาท และการดำเนินงานของห้องปฏิบัติการนโยบายด้วย เพื่อหลีกเลี่ยงความอึดอัดเยอะเยอะของระบบราชการ และ โอกาสกระทบกระทั่งในระยะเปลี่ยนผ่านระหว่างระบบเดิมกับแนวทางใหม่ ระบบราชการหลายประเทศทั่วโลกจึงเน้นออกแบบห้องปฏิบัติการนโยบาย (Policy Lab) โดยเน้นความเป็นอิสระ คล่องตัว ภายใต้การสนับสนุนอย่างเข้มแข็งของรัฐบาล และภายใต้กลไกรัฐที่ต่างจากระบบราชการพลเรือนปกติ โดยมีรูปแบบต่าง ๆ เหมือนกับ งานวิจัยของ ฌ็อง-ฌัก อีเลียส (2554) การนำนโยบายไปปฏิบัติ จะดำเนินไปได้เมื่อมีการลดความเป็นนามธรรมของนโยบายให้มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยการแปลงนโยบายให้เป็นแผน แผนงาน โครงการ และกิจกรรมตามลำดับ เพื่อให้ผู้มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถดำเนินการได้ ซึ่งการจะดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จได้นั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง และผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นจำนวนมาก ได้แก่ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบาย กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดัน หน่วยราชการ และองค์กรพัฒนาเอกชนที่สนใจในประเด็นนโยบายนั้น

จากการอภิปรายผลการศึกษาค้นพบ โครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์นี้ การดำเนินการโครงการภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ ตามนโยบายในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 สะท้อนให้เห็นว่าทุกระบวนการทำงานจำเป็นต้องอาศัยการทำงานบูรณาการจากทุกภาคส่วนทั้งหมด แม้ว่าบทบาทหน่วยงานหลักที่สำคัญในเริ่มต้นการผลักดันจะเริ่มต้นจากหน่วยงานภาคเอกชนและหน่วยงานภาครัฐระดับส่วนกลาง แต่ทุกระบวนการขั้นตอนจะมีบทบาทในแต่ละภาคส่วนที่แตกต่างกันเข้ามาบูรณาการความร่วมมือกัน เพื่อให้เป้าหมายโครงการภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ นี้เกิดผลสำเร็จและหน่วยงาน ซึ่งกระบวนการกำหนดแผนการเปิดประเทศและการทดลองเชิงนโยบายภายใต้โครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ ทุกภาคส่วนมีความเข้มแข็งต่อการทำงานร่วมกันแก้ปัญหาและสามารถขับเคลื่อนนโยบายได้จริง แม้ว่าที่ผ่านมาก่อนช่วงเกิดโรคระบาดการทำงานของด้านการท่องเที่ยวและสาธารณสุขไม่ได้มีนโยบายหรือสิ่งที่จะต้องทำร่วมกัน แต่การเกิดขึ้นของโครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ จะเป็นตัวแบบสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ

ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม หรือแม้แต่ประชาชน จะเห็นรูปแบบของการบริหารจัดการประสานความร่วมมือและแบบแผนการดำเนินนโยบาย ซึ่งเห็นภาพได้ชัดเจนผ่านกระบวนการทดลองในพื้นที่จริง (Sandbox) ของจังหวัดภูเก็ต ซึ่งจะเป็นปัจจัยที่ทำให้แนนโยบายเชิงทดลอง สามารถนำไปปฏิบัติให้สำเร็จได้แม้ไม่ใช่ในพื้นที่จังหวัดภูเก็ตเท่านั้น แต่จะช่วยสร้างและเติมเต็มกระบวนการในนโยบาย สามารถสร้างชอบธรรมให้แก่ผู้ดำเนินนโยบายและฝ่ายการเมือง โดยทุกผลลัพธ์ที่ได้สามารถระบุได้ ผ่านการทดลองใช้มาตามระยะเวลาการทดลองที่เหมาะสม ซึ่งในกระบวนการที่เกิดขึ้น มีการเปิดเผยข้อบกพร่องหรือสิ่งกีดขวางประสิทธิภาพที่เป็นส่วนช่วยให้สามารถนำไปปรับปรุงกระบวนการให้ประสบความสำเร็จและเป็นการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า

5.3 ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

1) ปรับเปลี่ยนการดำเนินนโยบายของภาครัฐ ภาครัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ข้อจำกัด และกฎหมายงบประมาณที่กำหนดไว้ตามภารกิจของหน่วยงาน ควรต้องปรับแนวคิดวิธีในการทำงานให้มีความสอดคล้องและเชิงรุกต่อการขับเคลื่อนนโยบายหรือโครงการสำคัญ เพื่อให้พร้อมรับต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง โดยควรให้หน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัดมีบทบาทหลักต่อการกำหนดนโยบายแต่ละพัฒนาพื้นที่ได้ เพราะหน่วยงานระดับจังหวัดเป็นภาคส่วนที่มีความเข้าใจและเห็นถึงปัญหาของพื้นที่มากที่สุด

2) ควรเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบาย ภาคเอกชนเป็นกลุ่มผลประโยชน์สำคัญในการผลักดันความต้องการ ซึ่งเพื่อสนับสนุนผลประโยชน์และบริหารจัดการได้อย่างต่อเนื่องการดำเนินนโยบายจึงอยู่ในกลไกของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องหลักเท่านั้น จึงควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวหรือประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรง เข้ามาร่วมฟังและข้อคิดเห็น เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลให้มีความเข้าใจที่ตรงกัน พร้อมทั้งเพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด นโยบายนั้นควรได้รับการยอมรับและความเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

3) ภาครัฐควรนำรูปแบบห้องปฏิบัติการนโยบาย มาปรับใช้กับดำเนินนโยบายต่าง ๆ ให้มากยิ่งขึ้นเพื่อเสริมสร้างให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการกำหนดนโยบายและร่วมกันขับเคลื่อนนโยบายเพื่อให้แต่ละพื้นที่ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายต่าง ๆ ได้มากที่สุด และถือเป็นวิธีการกระจายอำนาจจากภาครัฐลงสู่พื้นที่ได้ดีที่สุดอีกวิธีหนึ่ง

5.4 ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

การศึกษาในครั้งนี้ เป็นศึกษาความต้องการการดำเนินนโยบายเปิดรับนักท่องเที่ยวในวิกฤตการณ์โควิด 19 กรณีศึกษา “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” (Phuket Sandbox) ซึ่งเป็นการศึกษาโครงการตั้งแต่ต้นจนสิ้นสุดของก่อรูปและกำหนด โดยเฉพาะการนำนโยบายไปปฏิบัติหากศึกษาจากโครงการภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ครั้งต่อไป ควรศึกษาพื้นที่นาร่องในพื้นที่อื่น ๆ ที่มีการนำนโยบายเชิงทดลองไปปฏิบัติ เพื่อเปรียบเทียบกระบวนการและอาจมีข้อค้นพบใหม่จากบริบทหรือสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันไปตามการดำเนินกระบวนการนโยบายสาธารณะของพื้นที่นั้น



บรรณานุกรม

- กนกพร ทรงเจียรพานิช และ จิตรระพี ทรัพย์แสนดี. (2552). *นโยบายและการวางแผนกลยุทธ์การประชาสัมพันธ์เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวตามโครงการ “เที่ยวไทยครั้งครั้น เศรษฐกิจไทย คึกคัก” ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย*. สืบค้นจาก <https://dric.nrct.go.th/index.php?/Search/SearchDetail/266789>.
- กรมประชาสัมพันธ์. (2564). *Phuket Sandbox*. สืบค้นจาก <https://www.prd.go.th/th/content/category/detail/id/31/iid/64333>.
- กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2564). *รายงานภาวะเศรษฐกิจการท่องเที่ยวของประเทศไทย 2563*. สืบค้นจาก https://www.mots.go.th/download/article/article_20201025094442.pdf
- กรุงเทพธุรกิจ. (2021). *ที่มาของ Sandbox ศัพท์เล็กๆ ที่เติบโตในแวดวงคอมพิวเตอร์*. สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/business/952043>.
- สำนักงานจังหวัดภูเก็ต กลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร. (2021). *การพัฒนาจังหวัด*. สืบค้นจาก <http://123.242.171.10/dscr/introduce/dataPK53/problem.php>
- กลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน. (2021). *สภาพทั่วไปของจังหวัดภูเก็ต*. สืบค้นจาก <http://www.osmsouth-w.moi.go.th/main/page/21>
- กองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม. (2564). *covid-19 ต่อภาคการท่องเที่ยวไทย ผลกระทบและแนวทางการแก้ปัญหา*. สืบค้นจาก https://www.mots.go.th/download/BannerLink/PBVol01Covid_DigitalEd.pdf
- การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2564). *นายกรัฐมนตรีเปิดภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจด้วยการท่องเที่ยว*. สืบค้นจาก <https://tatcontactcenter.com>
- กุลชน หนาพงศธร. (2535). *แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- จารุภัทร ทองลงยา. (2563). *ธุรกิจท่องเที่ยว ผลกระทบใหญ่ต่อเศรษฐกิจไทย*. สืบค้นจาก <https://thestandard.co/tourism-business-large-impact-on-the-thai-economy>
- ณัฐฉันทษา ไชยประเสริฐ และคณะ. (2564). *องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับทางรอดการท่องเที่ยวไทยในสถานการณ์วิกฤติ COVID-19 กรณีศึกษา : ภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์*. *วารสาร มจร. ทรัพย์สิน*, 5(2), 71-83.
- ณัฐธา วิจินัยภาค. (2554). *นโยบายสาธารณะ แนวทางการศึกษาแบบสหวิทยาการ*. นนทบุรี: พิมพ์จุลา.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- ถนัดกิจ จันกิเสน. (2563). สมาคมโรงแรมภูเก็ต ซ็ูดสาหกรรมท่องเที่ยวภูเก็ตกำลังเข้าขั้นวิกฤต รัฐบาลช่วยเพื่อให้อยู่รอดในช่วงไฮซีซั่น. สืบค้นจาก <https://thestandard.co/phuket-hotelsassociation-090963/>
- ท่องเที่ยวไทยออนทัวร์. (2564). ภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ (Phuket Sandbox): แผนการเปิดประเทศไทย โดยไม่ต้องกักตัว!. <https://thaiontours.com/thailand/phuket-sandbox-thailand-without-quarantine>
- ไทยพีบีเอส. (2563). COVID-19 ภูเก็ตท่องเที่ยวภูเก็ตอ่วม. สืบค้นจาก <https://www.thaipbs.or.th/news/content/296895>
- ไทยรัฐ. (2564). คู่มือเดินทาง “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” พื้นที่ทดลองฟื้นท่องเที่ยวชีชะตาเปิดประเทศ. สืบค้นจาก <https://www.thairath.co.th/money/economics/analysis/2125962>
- ธนา มณีพุกภัย. (2561). ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กรณีศึกษา นโยบายการสร้างงานในเมือง โอ๊คแลนด์ รัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา. สืบค้นจาก <https://www.hu.ac.th/Conference/conference2018/proceedings/data/.pdf>
- ธีรภัทร แก้วจูนานนท์.(2543). ความร่วมมือของเกษตรกรต่อการดำเนินการจัดรูปที่ดินในรูปแบบ ประชาของจังหวัดสิงห์บุรี(Unpublished Master’s thesis). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- นภาพร ปิยโชคสกุล และแอนนา จุมพลเสถียร. (2565). การเปิดรับสื่อและทัศนคติของผู้ประกอบการท่องเที่ยวในจังหวัดภูเก็ต ที่มีต่อโครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ (Phuket Sandbox). วารสาร นิเทศศาสตร์ปริทัศน์, 26(2), 149-159.
- บริสุทธิ์ แสนคำ. (2564). พฤติกรรมการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวชาวไทยหลังสถานการณ์โควิด-19. วารสารศิลปศาสตร์และอุตสาหกรรมบริการ, 4(1), 160-167
- บีบีซี ไทย. (2565). โควิด-19 : ไทยไม่มีมาตรการเพิ่มต่อนักท่องเที่ยวจีน ยึด “เท่าเทียมทุกชาติ”. สืบค้นจาก <https://www.bbc.com/thai/articles/cjijnqdw8dqzo>
- พรรัชช สุธาภา และ ชลิดา แอ้มศรีสุข. (2565). แนวคิดการจัดการท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต ในยุค ความปกติใหม่และพัฒนาเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์. สืบค้นจาก https://fund.pkru.ac.th/storage/download/62736d4c857aba00016eccd3?sector=files2022&bucket=publish_paper&ver=0&sk=5689ce04b3fc5f6f6485fc13b8953a93

บรรณานุกรม (ต่อ)

- พัทธยา เนตรชานนท์. (2540). การศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหาร โรงเรียนและเจ้าอาวาสที่มีต่อความร่วมมือในการจัดการศึกษาระหว่างโรงเรียนกับวัด: กรณีศึกษาโรงเรียนประถมศึกษา กรุงเทพมหานครที่ใช้พื้นที่ของวัด (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- มูลนิธิวัฒน์สาธาณสุขไทย. (2564). สบค.เห็นชอบบรณรับ เทสต์แอนด์โก และแซนด์บ็อกซ์ถึงวันที่ 4 ม.ค.65. สืบค้นจาก <https://www.hfocus.org/content/2021/12/23964>
- เมตต์ เมตต์การุณจิต. (2553). การบริหารจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วม: ประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และราชการ(พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: บั๊กพอยท์.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2548). พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548. เล่มที่ 122 ตอนที่ 58 ก. สืบค้นจาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/ DATA/PDF/2548/00166932.PDF>.
- เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. (2551). การนำนโยบายไปปฏิบัติ(พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์
- วรเดช จันทรศร. (2552). ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: พริกหวาน กราฟฟิค
- วารสารณ์ ทรัพย์รวงทอง. (2013). การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ. สืบค้นจาก <https://www.slideshare.net/ssuser7e3c2e/ss-27719582> เมื่อ 20 ธันวาคม 2565
- วสันต์ เหลืองประภัสร์ แพรวา สาธุธรรม รุ่งศักดิ์ สาธุธรรม และวณัน ฉันทวิลาสวงศ์. (2563). ห้องปฏิบัติการนโยบาย (Policy Lab) กับนวัตกรรมการบริหารงานภาครัฐ. สืบค้นจาก <http://www.polsci.tu.ac.th/direk/view.aspx?id=495>
- วาทีณี พูลทรัพย์. (2563). องค์ประกอบการบริหารโรงเรียนในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยศิลปากร, กรุงเทพฯ.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. (2552). นโยบายสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศูนย์ข้อมูล COVID-19. (2564). ภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์สร้างรายได้ 2.3 พันล้าน รัฐบาลเดินหน้าพลิกโฉมท่องเที่ยวสู่ระดับโลก ตั้งเป้าไตรมาสแรกปี 65. สืบค้นจาก <https://www.facebook.com/informationcovid19/posts/418690236415973>
- สถาบันพระปกเกล้า. (2564). นวัตกรรมในการออกแบบนโยบาย และระบบการให้บริการภาครัฐ (Policy Lab Government Innovation Lab) เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ. สืบค้นจาก <https://kpi-lib.com>.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2546). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: เสมอธรรม.
- สมพงษ์ จิตระดับ กิรติ คุวานันท์ สุรศักดิ์ เก้าเอี้ยน นวพร สุนันท์ลีกันนท์ ชุตินา ชุมพงษ์ ดานา โมะหะหมัดรักษาผล. (2563). *การพัฒนารูปแบบ กลไก และแนวโน้มผลกระทบของนโยบายพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาในจังหวัดสตูล*. สืบค้นจาก <https://dric.nrct.go.th/Search/SearchDetail/309510>
- สัญญา เคนาภูมิ. (2551). *ความสำเร็จของวิสาหกิจชุมชนใน 4 จังหวัดชายแดนลุ่มน้ำโขง* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์, ปทุมธานี.
- สำนักงานคลังจังหวัดภูเก็ต. (2562). *รายงานประมาณการเศรษฐกิจจังหวัดภูเก็ต ปี2562*. สืบค้นจาก <https://www.cgd.go.th>
- สำนักงานคลังจังหวัดภูเก็ต. (2563). *รายงานประมาณการเศรษฐกิจจังหวัดภูเก็ต ปี2563 และ 2564*. สืบค้นจาก <https://www.cgd.go.th>
- สำนักงานคลังจังหวัดภูเก็ต. (2564). *รายงานประมาณการเศรษฐกิจจังหวัดภูเก็ต ปี 2564 และ ปี 2565*. สืบค้นจาก <https://www.cgd.go.th>
- สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดภูเก็ต. (2564). *รายงานสถานการณ์ทางสังคมจังหวัดภูเก็ตประจำปี 2564*. สืบค้นจาก https://www.m-society.go.th/ewtadmin/ewt/mso_web/download/article/article_20211110151742.pdf
- สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล. (2564). *ภูเก็ตต้องชนะ (2.0.0)*. สืบค้นจาก <https://www.ภูเก็ตต้องชนะ.com/>
- อकिन รพีพัฒน์. (2547). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนา*. กรุงเทพฯ: ศูนย์การศึกษา นโยบายสาธารณสุข.
- องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต. *ร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา (พ.ศ.2560 –2563)*. สืบค้นจาก <http://www.phuketcity.org/development.php>
- อนุตตรา สนิทเชื้อ. (2559). *การศึกษาประเมินผลการดำเนินการของสามพรานโมเดล จังหวัด นครปฐม*. สืบค้นจาก https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:90181.
- อภิญา กังสนารักษ์. (2544). *รูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมในองค์กรที่มีประสิทธิภาพระดับ คณะของสถาบันอุดมศึกษา*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- อมร รักษาสัตย์. (2518). *สถาบันและกระบวนการเพื่อการพัฒนา นโยบายในประเทศไทย*.
กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- อมรชัย บ้านเมือง. (2564). *ห้องปฏิบัติการนโยบาย Policy lab*. สืบค้นจาก https://innovationhub.mof.go.th/?page_id=1934.
- อรไท ครุฑเวช ชนาภา หลวงอุโมงค์ ฉัญญุณีช กาวิมล พัชรพร ม่วงวัฒนกุล และ วรพจน์ ศรีสุข. (2565). การวิเคราะห์ห้วงค์ประกอบเชิงสำรวจคุณลักษณะแหล่งท่องเที่ยวที่พึงประสงค์ต่อความต้องการของนักท่องเที่ยวชาวไทย ในยุควิกฤต COVID-19 กรณีศึกษานักท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่. *วารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย*, 17(1), 129-157.
- อัศวินท์ ศาสนพิทักษ์ และนพพล อัครชาติ. (2559). การบริหารปกครอง : แนวคิดและการพัฒนาสู่การปกครองท้องถิ่น. *วารสารวิจัยราชภัฏกรุงเทพฯ*, 3(3), 63-70.
- อุทัย บุญประเสริฐ. (2542). ห้องวิจัย : การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน. *Journal of Education Studies*, 31(2), 146-151.
- เอกพงษ์ หริ่มเจริญ. (2564). *ที่มาของ Sandbox ศัพท์เล็กๆ ที่เติบโตในแวดวงคอมพิวเตอร์*. สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/>
- Alexander, E. R. (1985). From Idea to Action: Notes for a Contingency Theory of Policy Implementation Process. *Administration and Society Journal*, 16(4), 403-426.
- Anderson, J. E. (1979). *Public Policy-Making*. New York: Holt Rinehart and Winston.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224.
- Banerjee, A. V., & Duflo, E. (2011). *Poor Economics a radical rethinking of the way to fight global poverty*. NY: Public Affairs.
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game : What Happens after a Bill Becomes a Law*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Barnard, C. I. (1972). *The Functions of the Executives*. Boston : Harvard University Press.
- Berkley, G.E. (1975). *The Craft of Public Administration*. Boston: Allyn and Bacon.
- Brouwer, S., & Huitema, D. (2018). Policy entrepreneurs and strategies for change. *Regional Environmental Change Journal*, 18(5), 1259–1272.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- Cash, D.W., Clark, F. A. , Dickson, N., Eckley, D.H., Guston, J. J., Mitchell, R.B. (2003). *Knowledge systems for sustainable development Proceedings of the National Academy of Science*, 100(14), 8086-8091.
- Centre for Public Impact. (2018). *A brief introduction to...Policy experimentation*. Retrieved from <https://www.centreforpublicimpact.org/assets/documents/CPI-A-brief-introduction-to-Policy-experimentation.pdf>
- Cohen, J.M. & Uphoff, N.T. (1981). *Rural Development Participation: Concept and Measure for Project Design Implementation and Evaluation: Rural Development Committee Center for international Studies*. New York: Cornell University Press.
- Collingridge, D. (1992). *The Management of Scale*: London : Routledge.
- Dryzek, J. & Ripley, B. (1988). The Ambitions of Policy Design. *Policy Studies Review*, 7(4), 705-719.
- Duncombe, L.W., Howe, M.C. & Schwarthberg, S.L. (1988). *Case Simulations in Psychosocial Occupational Therapy*(2 ed.). Philadelphia: F.A. Davis Co.
- Dunn, W.N. (1981). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Dye, T. R. (1978). *Policy Analysis* (2nd ed). Alabama: The University of Alabama Press.
- Easton, D. (1953). *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Knopf.
- Elmore, R. F. (1978). "Oraganization Models of Social Program Implementation". *Public Policy*, 26, 180-185.
- Etsy, D. & Rushing, R. (2007). The Promise of Data-Driven Policymaking. *Issues in Science and Technology*, 23(4), 67-72.
- Fischer, F. (1995). *Evaluating Public Policy*. Chicago: Nelson-Hall.
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding common ground for multiparty problems*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Greenberg, J. (2003). A taxonomy of Organizational justice theories. *Academy of Management Journal*, 12, 9-22.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- Goggin, M., Bowman, A., Lester, J. & O'Toole, L. (1990). *Implementation theory and practice Toward a third generation*. Glenview : Scott Foresman.
- Hajer, M.A., & Hendrik, W. (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in Network Society*. Retrieved from <https://www.prd.go.th/th/content/category/detail/id/31/iid/64333>.
- Huntington, S. & Nelson, S. (1975). *No easy choice: political participation in developing countries*. New York: Harvard University Press.
- Kossmann, C. M., Behagel, J. H., & Bailey, M. (2016). Action and inertia in collaborative governance. *Marine Policy*, 7(2), 21-30.
- Lasswell, H.D. (1959). *The Social Setting of Creativity. Creativity and Its Cultivation (2nd ed)*. New York: Harper & Row.
- Lasswell, H.D. & Kaplan, A. (1970). *Power and Society*. New Haven: Yale University press.
- Lloyd, G. (2009). *The Safeguarding ICH Law and Policy: A case study of Angkor*. Syney : University of Sydney.
- Lucy, K. (2015). *Applying Design Approaches to Policy Making: Discovering Policy Lab*. Retrieved from https://researchingdesignforPolicy.files.wordpress.com/2015/10/kimbell_Policylab_report.pdf
- Maslow, A. H. (1970). *Motivation and Personality*. New York : Harper and Row.
- McGann, M., Blomkamp, E., & Lewis, J.M. (2018). The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for Policy. *Policy Sciences*, 51(3), 249-267.
- McGann, M., Wells, T. & Blomkamp, E. (2019). Innovation labs and co-production in public problem-solving. *Public Management Review*, 23(2), 297-316.
- Meter, V., Donald S. & Horn, V., Carl, E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6 (2), 447-488.
- MGRonline. (2021). *ภูเก็ตยังก้าวไม่พ้นเส้นความยากจน หลังเศรษฐกิจซ้ำโควิด-19 กระทบน้ำอึกระลอก*. Retrieved from <https://mgronline.com/south/detail/9640000035505>
- Nimpanich, J. (2004). *Policy Analysis: Scope, Concepts, Theories and Examples*. Nonthaburi: Sukhothai Thammathirat Open University Press.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- Parsons, W. (1995). *Public Policy, An introduction to the theory and practice of Policy analysis*.
UK: Edward Elgar Aldersshot.
- Pressman, J.L. & Willidavsky, A. (1973). *Implementation* (2nd ed). Berkeley, California :
University of California Press.
- Quade, E.S. (1982). *Analysis of Public Decisions*. New York: Elsevier Science Publishing
Co.Ltd.
- Rondinelli, D. A. (1983). Implementing decentralization Programmes in Asia: a comparative
analysis. *Public Administration and Development*, 3(3), 181-207.
- Straus, D. (2002). *How to Make Collaboration Work*. San Francisco : Berrett.
- Taylor, F.W. (1991). *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper & Row.
- ThaiPublica. (2021). นายกฯ กำหนด 28 จังหวัดเป็นพื้นที่ควบคุม-มอบผู้ว่าฯสกัดโควิด-19.
Retrieved from <https://thaipublica.org/2021/01/prime-minister-orders-28-provinces-under-controlled-zone/>
- Theodoulou, S.Z. (1995). *Making Public Policy. Public Policy*. Essential Readings Englewood
Cliffs NJ: Prentice Hall.
- Van, G. (1976). *The Quest of Control : A Critique of the Rational Control Rule Approach in*.
Public Affairs. New York : Wilry.
- Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organizations*. New York : Handerson.
- Webster, R. (2018). *Webster Roget's A-Z Thesaurus*. English : MobiSystems, Inc.
- Weiss, D.J., Dawis, R.U., England, G.W. ; & Lofquist, L.H. (1967). *Manual for the Minnesota
Satisfaction Questionnaire*. Minneapolis : University of Minnesota Industrial Relation
Centre.
- William, E. (1976). Electoral Participation in a Low Stimulus Election. *Rural Development*, 4(1),
111-124.

ภาคผนวก

หนังสือขอความอนุเคราะห์เก็บข้อมูล

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University



ที่ รบ.น. 4192/061

สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ

15 สิงหาคม 2567

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ให้นักศึกษาเก็บข้อมูลเพื่อการจัดทำดัชนีพันธ

เรียน

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ จำนวน 1 ชุด

ด้วย นายณัฏฐณ ภูใหญ่ นักศึกษาหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต อยู่ระหว่างการจัดทำดัชนีพันธ เรื่อง "การดำเนินนโยบายฟื้นฟูการท่องเที่ยว กรณีศึกษา "ภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์" ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำดัชนีพันธสำเร็จอย่างมีคุณภาพ นักศึกษาจำเป็นต้องเก็บรวบรวม ข้อมูลที่มีความถูกต้อง ชัดเจน เพียงพอ สามารถสรุปและอภิปรายผลการวิจัยได้อย่างมีคุณค่า และเป็น ประโยชน์ต่อการนำไปประยุกต์ใช้ต่อไป สถาบันฯ จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์จากท่าน ได้กรุณาอนุญาตให้ นักศึกษาเข้าทำการสัมภาษณ์ เพื่อเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ในวันและเวลาที่ท่านสะดวก และขอ อนุญาตเปิดเผยชื่อท่านเป็นผู้ให้สัมภาษณ์ในเล่มดัชนีพันธครั้งนี้ด้วย โดยนักศึกษาจะได้ดำเนินการประสานใน รายละเอียดต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาอนุเคราะห์ และขอขอบพระคุณอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

10 สิงหาคม 2567

(ดร.เฉลิมพร เสน่เยือก)

รองคณบดีฝ่ายวิชาการ
ปฏิบัติหน้าที่แทนคณบดี

นายณัฏฐณ ภูใหญ่

โทร. 081-6516551

สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ

โทร. 0-2997-2222 ต่อ 1031, 1048

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ

ประวัติการศึกษา

นัศรณ ภูใหญ่

มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี

ปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิต

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, 2546

มหาวิทยาลัยรังสิต

ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, 2552

มหาวิทยาลัยรังสิต

ปริญญาปรัชญาคุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, 2567

