



Policy Experimentation: A Case Study of “Phuket Sandbox”

Nasroon Kooyai^{1*}

¹ *Institute of Public Administration and Public Policy, Rangsit University, Pathum Thani, Thailand*

Article Info

Research Article

Article history:

Received: 9 July 2023

Revised: 19 November 2023

Accepted: 21 November 2023

Keyword

Policy Implementation,

Policy lab,

Phuket Sandbox

Abstract

This qualitative research study the problem and essence of the policy of "Phuket Sandbox" and explores a policy experimentation process of Phuket Sandbox project, which had been implemented during January 2020 to December 2022. The researcher acquired data from official documents and took in-depth-interviewed with key informant persons who represented stakeholders from public, business, and community sectors during January 2020 to December 2022. The results showed that the process of implementing the Phuket Sandbox project has been successful in implementing a policy of accepting foreign tourists. in controlling the spread of disease within the area and achieve the objectives of the policy to revitalize the tourism economy in Phuket to start again after the epidemic situation of the corona virus 2019 has subsided. The research findings disclosed four stages of policy experimentation process, including pre-experimentation, experimentation, learning and adaptation, and diffusion. A key success of policy experimentation process stemmed from a co-production of public-private and community stakeholders. Phuket Sandbox Project has brought back tourist economy to Phuket and neighboring provinces within one years. It was proved from the case of Phuket sandbox that policy experimentation could pre-assessed policy hypotheses and reduce unfavorable impacts before launching full-scale policies.

***Corresponding author:**

nasroon@gmail.com

การศึกษารูปแบบห้องปฏิบัติการนโยบาย : กรณีศึกษา “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์”

นศรณ ภูใหญ่^{1*}

¹ สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยรังสิต

ข้อมูลบทความ	บทคัดย่อ
<p>บทความวิจัย</p>	<p>การวิจัยเชิงคุณภาพครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา สภาพปัญหาและสาระสำคัญของนโยบาย “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” และลักษณะการดำเนินนโยบายสาธารณะแบบทดลองในกรณีโครงการ “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” ซึ่งดำเนินการช่วงเดือนมกราคม 2564 จนถึงเดือนธันวาคม 2565 ผู้วิจัยทำการจัดเก็บข้อมูลจากเอกสารการดำเนินนโยบาย สัมภาษณ์ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ ตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจภาคเอกชน และตัวแทนภาคประชาสังคม รวมจำนวน 6 คน ในช่วงเดือนมกราคม 2563 – ธันวาคม 2565 ผลการวิจัยพบว่า กระบวนการดำเนินนโยบาย ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ ประสบผลสำเร็จในการเปิดเมืองเพื่อรับนักท่องเที่ยวต่างชาติและการควบคุมการแพร่ระบาดของโรคภายในพื้นที่ และบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจด้านการท่องเที่ยวในจังหวัดภูเก็ตให้กลับมาเริ่มใหม่ได้อีกครั้ง ภายหลังจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ได้คลี่คลายลง ซึ่งขั้นตอนการนำนโยบายมาปฏิบัติสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ช่วง คือ ช่วงเตรียมความพร้อม ช่วงทดลองนโยบาย ช่วงการเรียนรู้ และช่วงการปรับตัว ซึ่งเป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในการดำเนินแผนงานร่วมกัน ซึ่งนโยบายภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ สามารถช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจของจังหวัดภูเก็ตให้เกิดการหมุนเวียนรายได้ และทำให้เศรษฐกิจในจังหวัดภูเก็ตกลับมาเริ่มต้นใหม่ได้อีกครั้ง ซึ่งการใช้กระบวนการทดลองนโยบายในพื้นที่จริงกรณีภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ ทำให้รัฐบาลสามารถประเมินผลกระทบและความคุ้มค่าของการดำเนินการนโยบายสาธารณะผ่านโครงการนำร่องและขยายผลต่อไปยังพื้นที่ต่างๆ ได้</p>
<p>คำสำคัญ</p> <p>การนำนโยบายไปปฏิบัติ ห้องปฏิบัติการนโยบาย ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์</p>	

บทนำ

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่มีบทบาทสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นอย่างมาก ถือเป็นหนึ่งในรายได้หลักที่สร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างมหาศาล และสร้างความเกี่ยวเนื่องต่อธุรกิจในด้านอื่นๆ ทั้งธุรกิจด้านการบริการ ธุรกิจร้านอาหาร ฯลฯ ซึ่งก่อให้เกิดรายได้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจได้เป็นอย่างมาก ซึ่งก่อนเกิดวิกฤติการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยเติบโตขึ้นกว่าร้อยละ 10 ต่อปี จากข้อมูลการท่องเที่ยวปี 2561 มีนักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางเข้ามาไทย จำนวนเกือบปีละ 40 ล้านคน สร้างรายได้ต่อประเทศไทยปีละเกือบ 2 ล้านล้านบาท ในขณะเดียวกัน

นักท่องเที่ยวชาวไทยก็มีจำนวนเกือบปีละ 164.24 ล้านคน สร้างรายได้ประมาณปีละ 1,000 พันล้านบาท (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2562)

ในปี 2564 ประเทศไทยเข้าสู่สภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจจากปัญหาการแพร่ระบาดของเชื้อโคโรนาไวรัส 19 ที่แพร่กระจายเข้ามาในประเทศ และเพิ่มจำนวนผู้ติดเชื้ออย่างรวดเร็ว สถานการณ์เริ่มรุนแรงขึ้นจนรัฐบาลต้องกำหนดมาตรการควบคุมโรคโดยการปิดประเทศ และประกาศให้ประชาชนในประเทศงดเดินทางออกนอกพื้นที่ ทำให้ภาคธุรกิจท่องเที่ยวได้รับผลกระทบอย่างหนัก จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติลดลง ร้อยละ 93.61 ซึ่งส่งผลกระทบต่อรายได้หลักของประเทศ โดยในปี 2564 ประเทศไทยมีรายได้จาก

นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ 39,019 ล้านบาท และจากสถานการณ์ดังกล่าว จังหวัดภูเก็ต คือหนึ่งจังหวัดที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดรองจากกรุงเทพมหานคร เนื่องจากเศรษฐกิจในจังหวัดภูเก็ตพึ่งพิงรายได้จากนักท่องเที่ยวเป็นหลัก ผู้ประกอบการธุรกิจการท่องเที่ยว ทั้งโรงแรม ร้านอาหาร สถานบริการและธุรกิจบริการต่าง ๆ ไม่สามารถเปิดทำการต่อได้ บางรายต้องเลิกกิจการ เพราะมีนักท่องเที่ยวทั้งในประเทศและต่างประเทศเดินทางเข้าจังหวัดภูเก็ตน้อยมากหรือบางช่วงไม่มีเลย ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการด้านอื่นๆ ในวงกว้างอย่างต่อเนื่อง ทั้งธุรกิจบริการธุรกิจโรงแรมและที่พัก ธุรกิจการบิน เป็นต้น จนทำให้จำนวนผู้ว่างงานเพิ่มมากขึ้น และมีความเป็นไปได้ที่อาจทำให้รายได้ของประชากรภูเก็ตลดลงมาอยู่ที่ประมาณ 1,984 บาทต่อเดือน (ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์-กันยายน 2564) ซึ่งต่ำกว่าเส้นความยากจนของไทยที่ 3,044 บาทต่อเดือน (มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2564)

จากสถานการณ์ดังกล่าวทำให้ภาคธุรกิจการท่องเที่ยวในจังหวัดภูเก็ตเริ่มมีการหารือกับหน่วยงานภาครัฐเพื่อที่จะฟื้นฟูเศรษฐกิจการท่องเที่ยวของภูเก็ตให้กลับมาเป็นปกติอีกครั้ง มีการนำเสนอมาตรการต่าง ๆ ต่อจังหวัดเพื่อนำเสนอต่อรัฐบาลเพื่อขอความเห็นชอบและผลักดันสู่การออกเป็นนโยบายของภาครัฐ ซึ่งแนวทางดังกล่าวเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับแผนฟื้นฟูการท่องเที่ยวและการเตรียมความพร้อมในการเปิดประเทศเพื่อรับนักท่องเที่ยวต่างชาติของรัฐบาลอีกด้วย นโยบายนี้จึงเป็นนโยบายนำร่องและเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้แนวคิดห้องทดลองนโยบายภายใต้ชื่อว่า “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” ที่มีวัตถุประสงค์ในการทดลองเปิดเมืองภูเก็ตเพื่อรับนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ โดยใช้มาตรการการควบคุมโรคของกระทรวงสาธารณสุขเป็นตัวควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสดังกล่าว ซึ่งการเตรียมความพร้อมก่อนเริ่มเปิดเมืองภูเก็ตเริ่มต้นจากการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักท่องเที่ยวด้วยการปรับวิธีการดำเนินธุรกิจในรูปแบบใหม่ (New Business Norms) มาตรการหลักที่นำมาใช้ในขณะนี้ คือ การสร้างความปลอดภัยจากเชื้อโควิด-19 ในจังหวัดภูเก็ต เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักท่องเที่ยวหรือผู้ใช้บริการต่างๆ ในจังหวัดภูเก็ต (บริสุทธิ์ แสนคำ, 2564) โดยการระดมฉีดวัคซีนป้องกันเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เข็มแรกและเข็มที่สองให้กับประชากรในจังหวัดภูเก็ต ไม่น้อยกว่า 70% ของประชากรในพื้นที่ เพื่อสร้าง

ให้เกิดภูมิคุ้มกันหมู่ และมีการกำหนดมาตรการการรักษาความปลอดภัยจากโรคระบาดให้กับนักท่องเที่ยว โดยการเตรียมความพร้อมของผู้ประกอบการด้านที่พักและโรงแรมให้เข้าสู่มาตรฐาน SHA และ SHA+ และเมื่อจังหวัดภูเก็ตมีความพร้อมที่จะเปิดรับนักท่องเที่ยวแล้ว จึงได้รับความเห็นชอบและอนุมัติจากรัฐบาลให้สามารถรับนักท่องเที่ยวได้ และเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2564 จึงมีการเปิดรับนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติให้เดินทางเข้าสู่ประเทศไทยได้ ตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ราชกิจจานุเบกษา, 2564) ห้องปฏิบัติการนโยบาย ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ ต้องมีความละเอียดรอบคอบในการดำเนินงาน และต้องเตรียมรับมือการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงมีคำสั่งจังหวัดภูเก็ต ให้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการติดตามและควบคุมการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพื่อรองรับนักท่องเที่ยว จังหวัดภูเก็ต (ศปก.ภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์) เพื่อควบคุมการเปิดเมืองเพื่อรองรับนักท่องเที่ยวให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและสามารถยับยั้งควบคุมการแพร่ระบาดและระงับภัยแทรกซ้อนได้อย่างรวดเร็ว โดยให้ความสำคัญทั้ง 4 ด้าน คือ 1) ด้านสาธารณสุข ในเรื่องของการควบคุมโรค 2) ด้านเทคโนโลยี ในเรื่องของการนำระบบต่างๆ 3) ด้านความมั่นคง ในเรื่องของการควบคุมและคัดกรองนักท่องเที่ยว และ 4) ด้านท้องถิ่น เพื่อคอยสังเกตและเฝ้าระวังการแพร่ระบาดของเชื้อโควิด 19 ในพื้นที่

ซึ่งการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการติดตามและควบคุมการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพื่อรองรับนักท่องเที่ยว จังหวัดภูเก็ต (ศปก.ภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์) ได้ความร่วมมือจากหน่วยงานทุกภาคส่วนเข้ามาร่วมกันทำงานและขับเคลื่อนนโยบายการทดลองเปิดรับนักท่องเที่ยวให้บรรลุเป้าหมายและประสบผลสำเร็จตามนโยบายดังกล่าวเพื่อที่จะเป็นต้นแบบและขยายผลในการนำนโยบายการเปิดเมืองเพื่อรับนักท่องเที่ยวไปสู่อื่นๆ และเปิดประเทศเพื่อรับนักท่องเที่ยวต่อไป และจากที่มาดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาขั้นตอนปฏิบัติของนโยบาย “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” (Phuket Sandbox) เนื่องจากเรื่องดังกล่าวเป็นนวัตกรรมดำเนินนโยบายรูปแบบใหม่ ซึ่งแตกต่างจากการดำเนินนโยบายในรูปแบบปกติ และต้องอาศัยความร่วมมือกันทำอย่างจริงจังในทุกภาคส่วน ตั้งแต่การร่วมระดมความคิด และร่วมกันปฏิบัติ ซึ่งถ้าขาดส่วนใดส่วนหนึ่งก็ไม้อาจทำให้นโยบายนี้สำเร็จ

ตามเป้าหมายได้ และยังต้องอาศัยนวัตกรรมเรื่องของเทคโนโลยี เข้ามาใช้อย่างเต็มรูปแบบเพื่อให้นโยบายนี้สำเร็จลุล่วงและผ่านไปได้อย่างราบรื่น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาที่มา สภาพปัญหาและสาระสำคัญของนโยบาย “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์”
2. เพื่อศึกษาขั้นตอนการดำเนินนโยบายรูปแบบ “ห้องทดลองนโยบาย” กรณี “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์”

ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ (Public Policy) คือ กิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล. ขณะที่ Thomas R. Dye (1978: 3) ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะทำหรือไม่ทำ (Whatever governments choose to do or not to do) ซึ่งรวมถึงกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะไม่ทำด้วย ซึ่งส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะทำมักจะครอบคลุมภารกิจที่รัฐบาลดำเนินการทั้งหมด ซึ่งภารกิจและกิจกรรมที่เกิดขึ้นทั้งรูปแบบที่เกิดขึ้นเป็นประจำหรือบางโอกาส โดยที่รัฐบาลตัดสินใจที่เลือกดำเนินการหรือไม่ดำเนินการ อาจส่งผลกระทบต่อทั้งทางบวกและทางลบแก่กลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจกล่าวได้ว่ากระบวนการเป็นผลต่อเนื่องมาจากขั้นตอนการกำหนดนโยบาย โดยต้องอาศัยองค์กรที่รับผิดชอบความเข้าใจหรือศึกษาว่า ทำอย่างไร องค์กรหรือบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติ จะสามารถ นำและผลักดันให้ทรัพยากรการบริหารปฏิบัติงานเกิดผลสำเร็จได้ และสามารถประสานกิจกรรมให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย รวมทั้งสามารถหลีกเลี่ยงปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุผลสำเร็จของนโยบาย แวน ฮอร์น และ แวน มิเตอร์ (Van Meter & Van Horn, 1975, p. 458) ให้เหตุผลว่า เมื่อส่วนกลางเป็นฝ่ายกำหนดมาตรฐานของแผนงาน และแนวปฏิบัติ เพื่อให้หน่วยงานและข้าราชการท้องถิ่นยอมปฏิบัติตามนโยบายระดับชาติส่วนกลาง จะต้องสนับสนุนเพื่อให้หน่วยงานและข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติสามารถ

ดำเนินงานไปได้ โดยให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค การสนับสนุนทางการเมือง สนับสนุนทางการเงินจากส่วนกลางเป็นสิ่งจำเป็น วิธีการผลักดันของข้าราชการส่วนกลางด้านการให้ความสะดวกเพื่อให้ข้าราชการและหน่วยงานท้องถิ่นตอบสนองความต้องการของส่วนกลาง จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีหลายประการด้วยกัน เช่น แหล่งที่มาของนโยบาย ความชัดเจนของนโยบาย การสนับสนุนนโยบาย ความซับซ้อนในการบริหารงาน สิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติ การจัดสรรทรัพยากร เป็นต้น

แนวคิดเกี่ยวกับห้องปฏิบัติการนโยบาย

การสร้างนวัตกรรมการบริหารงานภาครัฐ กลายเป็นหนึ่งในโจทย์สำคัญของกิจกรรมการปฏิรูปที่กำลังเกิดขึ้น สำหรับห้องปฏิบัติการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Lab) เป็นหนึ่งในนวัตกรรมสำคัญของแนวทางการจัดวางนโยบายสาธารณะ โดยมีลักษณะสำคัญ คือ เป็นทีมหรือหน่วยงาน ที่มุ่งเน้นในการออกแบบนโยบายสาธารณะ ด้วยวิธีการแปลกใหม่ (innovative) ที่เชื่อมโยงผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) ทุกฝ่ายเข้ามาร่วมในกระบวนการออกแบบ (design process) โดยเน้นการใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ (evidence-based) ที่สำคัญที่สุดคือการยึดมั่นว่า ผู้ใช้บริการขั้นสุดท้าย (end users) คือ ศูนย์กลางในทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดวางนโยบาย หลังจากร่างนโยบายแล้วเสร็จจะมีการทดสอบและทำให้ถูกต้องสมบูรณ์ (tested and validated) ผ่านกระบวนการทดลองในรูปแบบต่าง ๆ ห้องปฏิบัติการนโยบายสาธารณะยังดำเนินกิจกรรมกว้างขวาง เช่น การจัดเตรียมการศึกษาภาคสนาม (prospective studies) การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการอย่างสร้างสรรค์ หรือการปลูกฝังพลังข้าราชการผ่านกิจกรรมการเรียนรู้และฝึกอบรมต่าง ๆ ปัจจุบัน ห้องปฏิบัติการนโยบายส่วนใหญ่ทั่วโลกยังอยู่ในขั้นของการบ่มเพาะการดำเนินงานโดยทีมงานข้าราชการ ผนวกด้วยการสนับสนุนจากนักออกแบบและผู้เชี่ยวชาญด้านนวัตกรรมสาธารณะจากภายนอกองค์กรเข้ามาร่วมด้วย กล่าวได้ว่าปัจจุบันห้องปฏิบัติการนโยบายกำลังอยู่ในช่วงที่วงจรชีวิตของมีพลวัตสูง เพราะแต่ละปีมีห้องปฏิบัติการจำนวนมากได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่ ขณะที่ บางโครงการอาจหยุดชะงักหรือยกเลิกด้วยเหตุผลที่ต่างกันไป เช่น การปรับลดงบประมาณ การปรับเปลี่ยนวาระทางการเมือง หรือแม้แต่

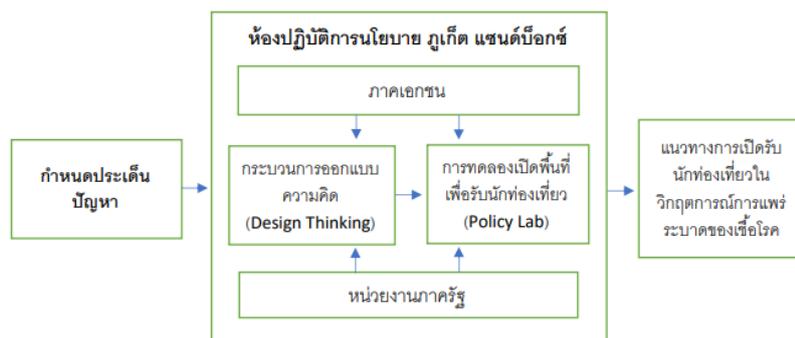
การเปลี่ยนรัฐบาล เป็นต้น (วสันต์ เหลืองประภัสร์และคณะ, 2563)

แนวคิดการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ

แนวคิดการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ (Collaborative Governance) เป็นรูปแบบหรือกลวิธีของการบริหารจัดการรูปแบบที่ได้รับการพัฒนาขึ้นในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งได้รับการยอมรับในฐานะเป็นทั้งทฤษฎีและภาคปฏิบัติที่จริงในการรับมือกับความท้าทายของการบริหารจัดการภาครัฐในศตวรรษที่ 21 ซึ่งการศึกษาแนวคิดการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ จำเป็นจะต้องทำความเข้าใจที่ฐานคิดสำคัญ 4 ส่วน (พบสุข ชำช่อง, 2561) ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้ 1. แนวคิดความร่วมมือ หรือการประสานความร่วมมือ (Collaboration) หมายถึงการทำงานในรูปแบบใหม่ที่มุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไป หรือเป็นความร่วมมือระหว่างหลายตัวแสดง ทำให้เกิดการออกแบบกระบวนการในการตัดสินใจ และ/หรือการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ ซึ่งต่างจากเดิมที่เน้นการทำงานตามภารกิจของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานแห่งตามทรัพยากรที่ตนเองมีเท่านั้น แต่ความร่วมมือนั้น ช่วยให้นำมาสู่การแลกเปลี่ยนหรือใช้ทรัพยากรร่วมกัน และตัดสินใจร่วมกันมากขึ้น โดยสามารถ

เป็นได้ทั้งความร่วมมือระยะสั้น ระยะเฉพาะกิจ หรือระยะยาว 2. แนวคิดการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ หรือการจัดการแบบประสานความร่วมมือ (Collaborative governance) คือ กระบวนการและโครงสร้างของการบริหารจัดการและการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ ซึ่งได้มีการดึงดูด นำผู้คนต่างพรมแดน หรือต่างองค์กร ทั้งองค์กรภาครัฐด้วยตนเอง ในระดับต่าง ๆ ได้แก่ ส่วนกลาง ภูมิภาค หรือท้องถิ่น) และ/หรือ ตัวแสดงจากภาคเอกชนและภาคประชาชน เพื่อที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายสาธารณะที่มีร่วมกัน ที่ซึ่งไม่สามารถบรรลุได้จากการทำงานขององค์กรหรือภาคส่วนใดเพียงลำพัง 3.คุณค่าของการสร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการในภาครัฐ เป็นแนวคิดที่เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่าเป็นแนวทางที่มีพลังในการบริหารจัดการโครงการและบริการสาธารณะ เหตุผลในการสร้างความร่วมมือมีทั้งเหตุผลที่เป็นเชิงบุคคล และเชิงโครงสร้าง 4) ความร่วมมือตามทฤษฎีการแลกเปลี่ยนและการพึ่งพาทรัพยากร จะช่วยให้ผู้อ่านเข้าใจและสามารถวิเคราะห์ ทำความเข้าใจกับปรากฏการณ์ความร่วมมือได้ดีขึ้นผ่านทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange theory) และ ทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากร (Resource-dependency theory)

กรอบแนวคิดการวิจัย



รูปภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาการดำเนินนโยบายการฟื้นฟูการท่องเที่ยวของจังหวัด โดยใช้แนวคิดการดำเนินนโยบายรูปแบบ “ห้องปฏิบัติการนโยบาย” ในการวิเคราะห์ข้อมูล

ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาเฉพาะในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต

ขอบเขตด้านระยะเวลาในการวิจัย

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาข้อมูลตั้งแต่ เดือนมกราคม 2563 ถึง เดือนธันวาคม 2565

วิธีการดำเนินการวิจัย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ในการศึกษาวิจัยเพื่อให้ได้ข้อมูลการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) กับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายมาปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต จำนวนรวม 31 คน ประกอบด้วย

1. ผู้บริหารหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จำนวน 4 คน ประกอบด้วย 1) ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต 2) นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด 3) เจ้าหน้าที่สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล 4) ผู้อำนวยการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานจังหวัดภูเก็ต

2. ประธานหอการค้าจังหวัดภูเก็ต (ตัวแทนกลุ่มธุรกิจภาคเอกชน)

3. นายกสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านจังหวัดภูเก็ต (ตัวแทนกลุ่มภาคประชาสังคม)

4. ผู้ประกอบการห้องพักและโรงแรม จำนวน 25 ราย ประกอบด้วย 1) ผู้ให้บริการห้องพักขนาดเล็ก 5-15 ห้อง จำนวน 12 ราย 2) ผู้ให้บริการห้องพักขนาดกลาง 15-60 ห้อง จำนวน 12 ราย และ ผู้ให้บริการห้องพักขนาดใหญ่ 60 ห้องขึ้นไป จำนวน 1 ราย

การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาประกอบบริบท (Context Content Analysis Technique) ทั้งนี้การวิเคราะห์ข้อมูลได้วิเคราะห์พร้อมกับการเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย หนังสือ ตำรา บทความวิจัย และงานวิชาการที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ เอกสารเผยแพร่ของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติ ราชกิจจานุเบกษา แผนยุทธศาสตร์ เป็นต้น เพื่อนำข้อมูลมาใช้อ้างอิงประกอบการศึกษาแล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์และเรียบเรียง ซึ่งมีการตรวจสอบข้อมูลเพื่อให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์ การตรวจสอบข้อมูลแล้วมาจัดทำให้เป็นระบบ หาความหมาย แยกแยะองค์ประกอบ ทั้งเชื่อมโยงและหาความสัมพันธ์ของข้อมูลเพื่อให้สามารถนำไปสู่ความเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลงปรากฏการณ์และรูปแบบความเข้าใจกับความหลากหลาย ซึ่งการสอบถามสัมภาษณ์เพิ่มเติมในบางเหตุการณ์ที่อาจตีความได้ไม่ครบถ้วนลึกซึ้งจากผู้เกี่ยวข้อง ส่วนข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง จากผู้ให้ข้อมูลหลัก (Informants) ทั้ง 31 คน โดยถอดเทปที่บันทึกไว้ทุกถ้อยคำหลัง

การสัมภาษณ์เพื่อให้มีความครบถ้วนของข้อมูล โดยผู้วิจัยจะไม่เพิ่มเติมความเห็นหรือตีความด้วยตนเองในขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูลประกอบกับการสัมภาษณ์เพิ่มเติมในบางประเด็นที่อาจตีความไม่ครบถ้วนลึกซึ้งจากผู้ที่เกี่ยวข้องภายใน จากนั้นนำมาวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการถอดเทปผลการสัมภาษณ์ เพื่อสังเคราะห์ข้อมูลในแต่ละองค์ประกอบที่ได้จากการสัมภาษณ์

2. สร้างบทสรุปและการพิสูจน์บทสรุป เป็นการนำแนวคิด ทฤษฎี ต่างๆ ทางวิชาการ มาสร้างเป็นบทสรุปร่วมกับข้อมูลที่เชื่อถือได้อีกครั้งหนึ่ง โดยเน้นความเชื่อมโยง เพื่อนำไปสู่การพิสูจน์ที่เป็นรูปธรรมตามข้อเท็จจริง ตรวจสอบความเที่ยงตรงแล้วนำมาศึกษาวิเคราะห์ สังเคราะห์ และตีความข้อมูลที่รวบรวมมา ทั้งหมดตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่กำหนดไว้ จัดความสัมพันธ์ของข้อมูลให้เชื่อมโยงกัน รอบด้าน การวิเคราะห์ข้อมูลโดยนำข้อมูลเอกสารและข้อมูลภาคสนามมาวิเคราะห์ ด้วยวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการวิเคราะห์และสังเคราะห์เนื้อหา การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และการสรุปแบบอุปนัย (Analytical Induction) แล้วนำเสนอ ในเชิงพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Description) เพื่อตอบวัตถุประสงค์โดยมุ่งสร้างองค์ความรู้ใหม่จากงานวิจัย

ผลการวิจัย

ที่มา สภาพปัญหาและสาระสำคัญของนโยบาย “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์”

ประเทศไทยประสบกับวิกฤติการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด - 19) ตั้งแต่ต้นปี 2563 ซึ่งวิกฤติการแพร่ระบาดดังกล่าว นับเป็นวิกฤติที่รุนแรงมากที่สุดในรอบ 100 ปี ทำให้เศรษฐกิจไทยในปี 2563 หดตัวรุนแรงที่สุดในรอบ 23 ปี นับตั้งแต่วิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 ภาคการท่องเที่ยวและธุรกิจเกี่ยวเนื่องกับการท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ (Economic Growth) โดยมีสัดส่วนถึงร้อยละ 20 - 22 ต่อ GDP ทั้งนี้ ตั้งแต่ต้นปี 2563 ที่รัฐบาลประกาศปิดประเทศ (Lockdown) ห้ามการเดินทางท่องเที่ยวทั้งในและต่างประเทศภายหลังเกิดการระบาดส่งผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางมาประเทศไทยลดลงจาก 40 ล้านคนในปี 2562 เป็น 6.7 ล้านคน ในปี 2563 ซึ่งคิดเป็นการลดลงกว่าร้อยละ 83 ซึ่งจังหวัดที่ได้รับผลกระทบจากการ

ลดลงของนักท่องเที่ยวอันเนื่องมาจากการระบาดของโควิด - 19 มากที่สุด คือ จังหวัดภูเก็ต กรุงเทพมหานคร และชลบุรี ซึ่งจังหวัดภูเก็ต นับเป็นจังหวัดที่ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจที่รุนแรงที่สุด (กองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์วิจัยและนวัตกรรม, 2564)

การดำเนินนโยบาย ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ ในรูปแบบห้องปฏิบัติการนโยบาย พบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ต้องอาศัยความร่วมมือซึ่งกันและกัน ในการดำเนินนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญออกเป็น 4 ช่วง ดังนี้

1. ช่วงการเตรียมพร้อม เป็นการดำเนินการระยะแรก ก่อนการประกาศนโยบายของรัฐบาล คือ ตั้งแต่ช่วง 2 เมษายน 2563 - 26 มีนาคม 2564 พบว่า มีการพูดคุยถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและปรึกษาหารือโดยหน่วยงานภาคเอกชนเป็นผู้ริเริ่มในการหารือแบบไม่เป็นทางการกับรัฐมนตรีกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เพื่อหาทางออกให้กับจังหวัดภูเก็ต เพราะธุรกิจการท่องเที่ยวและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องต่างได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากการแพร่ระบาดของเชื้อโคโรนา 19 (โควิด 19) และร่วมกันหาแนวทางในการวางแผนสำหรับเตรียมความพร้อมในเรื่องแผนการเปิดประเทศเพื่อรับนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติอยู่เป็นระยะ ๆ รวมทั้งรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอ ไปถึงอุปสรรค และปัญหาต่างๆ จากสมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต (Phuket Tourist Association หรือ PTA) ซึ่งมีการประสานความร่วมมือของ 16 องค์กรเอกชน อีกทั้งยังต้องประสานความร่วมมือกับทางสมาคมโรงแรมจังหวัดภูเก็ต เพื่อกำหนดแนวปฏิบัติในการเปิดรับนักท่องเที่ยวที่มาพัก เพื่อสร้างความปลอดภัยให้กับนักท่องเที่ยวและป้องกันไม่ให้เกิดการแพร่ระบาดในพื้นที่ ผ่านระบบมาตรฐาน SHA และ SHA+ ซึ่งในช่วงแรกจะกำหนดให้นักท่องเที่ยวสามารถใช้บริการที่พักผ่าน 2 ระบบนี้เท่านั้น มาตรการดังกล่าวต้องอาศัยหน่วยงานหลายหน่วยงานเข้ามาร่วมกัน เพื่อที่จะควบคุมและดูแลไม่ให้เกิดการแพร่ระบาด เช่น กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ทำหน้าที่คัดกรองนักท่องเที่ยว โดยการตรวจเอกสารการฉีดวัคซีนก่อนการเดินทางเข้าจังหวัดภูเก็ต ผ่านระบบ Certificate of Entry (COE) และกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ทำหน้าที่ออกแบบระบบและแอปพลิเคชันเพื่อที่จะติดตามนักท่องเที่ยวและควบคุมนักท่องเที่ยวไม่ให้เดินทางไปนอกพื้นที่ก่อนระยะเวลาที่กำหนด เช่น ระบบ Certificate of Entry (COE) หมอชนะ, ระบบ SHABA, ระบบ

PSAS และ Application หมอชนะ การทำอากาศยานนานาชาติจังหวัดภูเก็ต ทำเรือนานาชาติภูเก็ต สถานีตำรวจภูธรจังหวัดภูเก็ต โรงพยาบาลศิริราชภูเก็ต และหน่วยงานความมั่นคง จะตรวจเอกสารการฉีดวัคซีนและทำการตรวจวัคซีนอีกครั้งก่อนที่นักท่องเที่ยวจะเข้าสู่จังหวัดภูเก็ต และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจะมีหน้าที่ประชาสัมพันธ์โครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ให้กับชาวต่างชาติ เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ

2. ช่วงการทดลอง เป็นกระบวนการดำเนินการระยะที่ 2 ตั้งแต่ช่วง 1 กรกฎาคม - 30 กันยายน 2564 โครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ พบว่า กระบวนการมีการทดลองการดำเนินนโยบายสาธารณะอย่างเป็นระบบ ซึ่งภาครัฐ ทั้งระดับส่วนกลางและระดับพื้นที่ จะคอยประเมินผลกระทบของนโยบายและความคุ้มค่าของการดำเนินการนโยบายสาธารณะ ซึ่งช่วยให้นโยบายโครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ ซึ่งเป็นช่วงของการทดลองนำไปปฏิบัติหรือระยะของการนำร่องนโยบาย สามารถหาแนวทางในการปรับเปลี่ยนหรือนำมาสู่การกลับมาพิจารณาว่าควรจะยุติการดำเนินโครงการก่อนที่จะนำมาไปปฏิบัติในพื้นที่อื่นหรือไม่ ซึ่งพบว่า ระยะที่ 2 นี้ได้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติทดลองใช้ตามมาตรการที่วางไว้ในช่วง 1 กรกฎาคม - 29 กันยายน 2564 จากนั้นวันที่ 30 กันยายน 2564 จึงได้มีการปรับมาตรการ เนื่องจากการประเมินถึงความสอดคล้องกับสถานการณ์ ณ ช่วงเวลานั้น ที่สามารถเปิดให้นักท่องเที่ยวที่กักตัวครบ 7 วันแล้ว สามารถเดินทางไปจังหวัดอื่น 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 ซึ่งนำมาสู่การขยายผลและขยายขอบเขตโครงการไปสู่จังหวัดอื่น ๆ ซึ่งกระบวนการนี้จะนำมาสู่การดำเนินการระยะที่ 3

3. ช่วงการเรียนรู้ เป็นกระบวนการดำเนินการระยะที่ 3 ตั้งแต่ช่วง 1 ตุลาคม – 31 ธันวาคม 2564 โครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ ต้องรับมือกับการแพร่ระบาดอีกครั้งในรอบที่ 2 และรอบที่ 3 จังหวัดภูเก็ตมีจำนวนผู้ติดเชื้อเพิ่มมากขึ้น แต่กลับพบว่าการบริหารโครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้ดีขึ้นและเข้าใจบริบทของการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสได้มากขึ้น สามารถรับมือและควบคุมการแพร่ระบาดได้รวดเร็วขึ้น คำสั่งต่าง ๆ และมาตรการการควบคุมโรคเริ่มนำกลับมาใช้ในพื้นที่อีกครั้งแล้วแต่สถานการณ์ความรุนแรงของแต่ละพื้นที่ การดำเนินการมาตรการต่าง ๆ ของภาครัฐไม่ได้สร้างความตื่นตระหนกให้ประชาชนในพื้นที่เพราะทุกคนเรียนรู้และมีประสบการณ์ในการรับมือกับโรคมากขึ้น อีกทั้งประชาชนมีความเชื่อมั่นและมั่นใจหน่วยงานภาครัฐต่อการจัดการกับการแพร่ระบาดมากขึ้น ทำให้ในวิกฤตช่วงที่ 2 การแพร่ระบาดในรอบนี้จึงไม่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจมากนัก การดำเนินธุรกิจต่าง ๆ ยังคงดำเนินต่อไปได้ ไม่ต้องปิดตัวลงเหมือนการแพร่ระบาดในรอบแรก ตัวเลขนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติยังคงที่ไม่ได้ลดลงมากนัก การใช้ชีวิตของประชาชนในจังหวัดภูเก็ตยังคงดำเนินต่อไปได้ตามปกติ แต่มีความระมัดระวังมากขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากประสบการณ์และการเรียนรู้จากที่ผ่านมาก่อนหน้านี้ การทดลองการดำเนินโครงการของรัฐบาล เปิดกว้างมากยิ่งขึ้น ทำให้จากการนำร่องของจังหวัดภูเก็ต นำมาสู่การทำให้เปิดแซนด์บ็อกซ์ในจังหวัดอื่น ทั้งหมด 10 จังหวัด ได้แก่ ภูเก็ต กระบี่ พังงา สุราษฎร์ธานี เชียงใหม่ ชลบุรี บุรีรัมย์ เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และกรุงเทพฯ

4. ช่วงการปรับตัว เป็นกระบวนการดำเนินการระยะที่ 4 ตั้งแต่ช่วง 1 มกราคม 2565 ทุกอย่างดูเป็นปกติมากขึ้นกว่าเดิม และสถานการณ์ต่าง ๆ รวมถึงสภาพสังคมของจังหวัดภูเก็ตเริ่มเข้าสู่สภาวะปกติ แม้มาตรการต่าง ๆ จะผ่อนปรนลงและบางมาตรการได้ถูกประกาศยกเลิกไป แต่หน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานด้านการควบคุมโรคของจังหวัดภูเก็ต ยังมีการติดตามความเคลื่อนไหวและเก็บตัวเลขของผู้ติดเชื้อและข่าวสารของการแพร่ระบาดอย่างต่อเนื่อง เพราะการแพร่กระจายของเชื้อโรคมียังมีได้หมดไปโดยทันที การกลายพันธุ์ของเชื้อโรคมียังคงมีอยู่แต่ไม่รุนแรงมากนัก ยังคงอยู่ในเกณฑ์ที่ควบคุมได้ ซึ่งทำให้พบว่า หลังจากมีการทดลองและเรียนรู้แนวทางการดำเนินการจากกระบวนการในข้างต้น ทำให้สามารถ

เข้าใจกระบวนการในการรับมือต่อสถานการณ์ฉุกเฉินได้ ทำให้คณะรัฐมนตรี (ครม.) มีความเชื่อมั่นและมั่นใจต่อการดำเนินงานตามแผนงานดังกล่าว จึงเห็นชอบให้มีการเปิดประเทศเพื่อรับชาวต่างชาติที่ฉีดวัคซีนครบโดสแล้ว สามารถเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยได้ เพราะได้เห็นผลลัพธ์จากโครงการ “ภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์” ว่าหากภาครัฐเร่งระดมการฉีดวัคซีนให้กับประชาชนได้เร็ว จะสามารถสร้างภูมิคุ้มกันหมู่ได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ และจะสามารถสร้างความมั่นใจและความเชื่อมั่นให้กับทั้งนักท่องเที่ยวและประชาชนต่อนโยบายการเปิดประเทศได้ เช่นนั้น จึงกำหนดให้วันที่ 1 มกราคม 2565 เป็นต้นไป นักท่องเที่ยวสามารถเดินทางเข้ามาในประเทศไทยได้โดยไม่ต้องกักตัว เพื่อให้เศรษฐกิจและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในประเทศสามารถกลับมาดำเนินต่อไปได้ทั้งประเทศ ภายใต้การท่องเที่ยววิถีใหม่ การท่องเที่ยววิถี New Normal

ขั้นตอนการดำเนินนโยบายรูปแบบ “ห้องปฏิบัติการนโยบาย” กรณี “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์”

จากการศึกษาสามารถอธิบายขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้กระบวนการทดลองในพื้นที่จริง (Sandbox) ของโครงการ “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” ตามหลักการทำงานในจุดร่วมของห้องปฏิบัติการนโยบายทั้ง 5 ด้าน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ออกแบบร่วมกับประชาชน (Design with Citizens) การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน คือ สมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต (Phuket Tourist Association หรือ PTA) 16 องค์กรเอกชน มีส่วนร่วมในกระบวนการออกแบบนโยบาย วางแผนการดำเนินงาน และการลงมือปฏิบัติที่มีอยู่หลายชั้นโดย มีภาครัฐ คือ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) คอยเป็นตัวกลางประสานรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอไปถึงอุปสรรค และปัญหา วางแผนเพื่อรองรับมาตรการผ่อนคลายการเดินทางท่องเที่ยวในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต โดยมีการหารือร่วมกับศบค. (ทำเนียบรัฐบาล) มีการประชุมกันทุกสัปดาห์ (วันอาทิตย์/พุธ/ศุกร์) ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดของห้องปฏิบัติการนโยบายที่ได้นำวิธีคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking) มาใช้ควบคู่กับพื้นฐานการออกแบบที่ยึดให้คนหรือประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Human-Centered Design) ซึ่งเล็งเห็นถึงความสำคัญในองค์ความรู้ของประชาชนและคนในพื้นที่ที่มีศักยภาพในการร่วมหาคำตอบไปด้วยกันกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งการหารือดังกล่าว นำมาสู่การก่อร่างนโยบายโครงการ

“Phuket Bubble Model” ณ จังหวัดภูเก็ต ในคราแรก หลังจากการปรึกษาหารือร่วมกันออกแบบแนวทางการแก้ไข ปัญหาอยู่หลายครั้ง นำมาซึ่งข้อสรุปว่า ภูเก็ตซึ่งเป็นจังหวัดที่ ต้องพึ่งพาการท่องเที่ยวเป็นหลักนั้น มีความพร้อมเพียงพอที่จะ สามารถทดลองแนวทางการเปิดรับนักท่องเที่ยวต่างชาติที่ได้รับ วัคซีนแล้วของจังหวัดภูเก็ต เริ่ม 1 กรกฎาคม 2564 จากที่ กำหนดไว้เดือนตุลาคม ซึ่งการออกแบบ พื้นที่นำร่องได้มีการ วางแผนว่าการจะเปิดประเทศจำเป็นต้องมีมาตรการที่สำคัญ คือ อันดับแรก ต้องสร้างภูมิคุ้มกันหมู่ภายในจังหวัดให้ได้โดย กำหนดให้ฉีดวัคซีนเข็มแรกให้กับชาวภูเก็ตต้องได้ ร้อยละ 70 ซึ่งการที่จะสนับสนุนให้กระจายวัคซีนไปได้อย่างรวดเร็ว นั้น ภาคเอกชนจึงได้ร่วมมือกับภาครัฐ จัดตั้งสถานบริการสำหรับฉีด วัคซีน เพราะเล็งเห็นว่าหากฉีดวัคซีนให้ประชาชนในจังหวัด ได้มากเพียงพอ ก็จะสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้นักท่องเที่ยวได้ ซึ่งภูเก็ต ก็สามารถดำเนินการได้ อันเนื่องมาจากปัจจัยสนับสนุน ของการเป็นพื้นที่นำร่องนโยบาย ที่เป็นสะพานเชื่อมระหว่าง การทำงานของหน่วยงานรัฐกับประชาชนเพื่อหาทางออกร่วมกัน ซึ่ง จะเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดนวัตกรรมเชิงนโยบายใหม่ ๆ ที่ตอบ โจทย์ประชาชนได้มากขึ้น เช่น การจัดตั้งสถานบริการกระจาย วัคซีนของภาคเอกชนโดยเอกชนเป็นผู้สนับสนุนเงินทุน ใช้ แนวทางพิเศษของการเป็นพื้นที่นำร่องขยายโอกาสการทำงานให้ ง่ายขึ้น

ขั้นตอนที่ 2 ทำงานแบบเครือข่าย (Work in Networks) จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานของภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ มีความ ซับซ้อนและอาศัยตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกันอย่างเป็นพลวัต การ วางแนวทางสร้างภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ จำเป็นต้องอาศัยการ ดำเนินการแบบองค์รวม และใช้กระบวนการแก้ปัญหาต้องการ การบูรณาการข้ามศาสตร์ ความเชี่ยวชาญ หน่วยงาน และภาค ส่วนต่าง ๆ เป็นอย่างมาก จะเห็นได้ว่า มีทั้งภาคเอกชน ผู้ที่มี ความเข้าใจและปัญหาทางด้านเศรษฐกิจในพื้นที่คอยแสดงความ คิดเห็นร่วมหารือแนวทางกับ ภาครัฐ ซึ่งภาครัฐนั้นก็ทั้งระดับ ส่วนกลางและส่วนจังหวัด คอยให้ความช่วยเหลือประสานงาน และควบคุมติดตามผล จนรวมไปถึงการสนับสนุนทรัพยากรและ คอยวางแผนมาตรการที่จะมารองรับให้เกิดการสร้าง ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ จนรวมไปถึงอีกตัวแสดงสำคัญอย่างสำนักงาน ส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (Depa) ในการเข้ามาสนับสนุน เทคโนโลยีดิจิทัลภายในโครงการ Phuket Sandbox ซึ่งเป็นอีก

ปัจจัยสำคัญในการสร้างพื้นที่นำร่องภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ให้เกิดขึ้น อย่างสมบูรณ์ ซึ่งเป็นการประสานงานและร่วมงานกันระหว่าง หน่วยงานภายใน และระหว่างองค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ ทำให้ การทำงานอย่างเป็นองค์รวมผ่านการบูรณาการข้ามศาสตร์ เกิดขึ้นในระดับของการวางแผนนโยบาย เพราะต้องอาศัยองค์ ความรู้จากหลากหลายฝ่ายในการประกอบร่างสร้างพื้นที่นำร่อง ซึ่งการทำแซนด์บ็อกซ์ นับว่ามีการทำงานของเอกชนมีอิสระ ก่อนข้างมากเมื่อเทียบกับองค์กรภาครัฐโดยรวม มีโครงสร้าง องค์กรเป็นการทำงานแบบเครือข่ายระหว่างบทบาทต่าง ๆ ภายในห้องปฏิบัติการนโยบายด้วยตนเอง และมีขนาดเล็กเพราะ ห้องปฏิบัติการนโยบายมีหน้าที่สำคัญในการสร้างและทำงาน ซึ่ง เต็มไปด้วยผู้เกี่ยวข้องในสายงาน องค์กร และภาคส่วนที่ หลากหลาย

ขั้นตอนที่ 3 คิดที่ขอบเขตของความเป็นไปได้ (Think at the Periphery) ด้วยความสำคัญของนโยบายภาครัฐต่อแนว ทางการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของประเทศ ผู้ วางแผนนโยบายจึงมักใช้การให้เหตุผลเชิงอนุมาน (Deductive Reasoning) ว่าผลลัพธ์จะเกิดขึ้นตามทฤษฎี และการให้เหตุผล เชิงอุปนัย (Inductive Reasoning) ว่าผลลัพธ์น่าจะเป็นเหมือน ในกรณีศึกษาเพื่อสร้างความมั่นใจว่าผลกระทบจะเกิดขึ้นตามที่ คาดหวังไว้ ถึงแม้กรอบวิธีคิดและการให้เหตุผลดังกล่าวจะมี ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการวางแผนนโยบาย จะเห็นได้ว่า เดิมทีจังหวัดภูเก็ตมีศักยภาพอย่างรอบด้านของความร่วมมือของ องค์กรเอกชนภายในจังหวัด ด้วยความที่เป็นจังหวัดที่มีรายได้ จากการท่องเที่ยวเป็นหลัก จึงมีทรัพยากรการลงทุนที่เกื้อหนุน ในการสนับสนุนการทำงานให้สะดวกมากยิ่งขึ้น อาทิ การ สนับสนุนหน้ากากอนามัย การสนับสนุนเครื่องมือทางการแพทย์ เป็นต้น ทั้งนี้ จังหวัดภูเก็ต ยังมีศักยภาพทางด้านคมนาคม การ รองรับนักท่องเที่ยว การดึงเทคโนโลยีมาใช้ตรวจสอบติดตาม ซึ่ง เป็นการสร้างสรรค์และออกแบบนวัตกรรมเชิงนโยบายที่ต้องการ หาทางออกใหม่ ๆ จึงต้องเริ่มคิดที่ขอบเขตของความเป็นไปได้ โดยการผนวกการให้เหตุผลในเชิงอธิบาย (Abductive Reasoning) เข้ามาก่อนกระบวนการให้เหตุผลเชิงอนุมานหรือ อุปนัย (Kimbell, 2015) เพื่อจุดประกายความคิดและแนวทาง ใหม่ ๆ ก่อนที่จะสร้างความมั่นใจด้วยการทดลองซึ่งทำให้ สามารถมั่นใจในการสร้างโครงการนำร่องนั้นออกมา

ขั้นตอนที่ 4 ใช้เครื่องมือดิจิทัลเพิ่มประสิทธิภาพ (Utilize Digital Tools for Efficiency) การพัฒนาและเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีไม่เพียงแต่จะสร้างความท้าทายให้กับสังคมและเศรษฐกิจโดยรวม แต่ยังสร้างโอกาสให้การทำงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผ่านเครื่องมือใหม่ๆ ที่สามารถนำมาใช้ในกระบวนการวางแผนนโยบายได้ โดยมากแล้วเครื่องมือดิจิทัลสามารถถูกใช้ได้ตลอดกระบวนการวางแผนนโยบายทั้งในขั้นตอนการแก้ไขปัญหา ขั้นตอนการหาทางออก และขั้นตอนการทดสอบนโยบาย จะเห็นได้ว่า ภาครัฐ ได้ตั้งสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (Depa) ทำหน้าที่ตรวจสอบและติดตาม นักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาในจังหวัดภูเก็ต โครงการ “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” โดยเชื่อมโยงการทำงานร่วมกับสาธารณสุขจังหวัดภูเก็ต ด้านตรวจคัดกรองนักท่องเที่ยว รวมถึงการติดตามการเข้า-ออก นอกรอโรงแรม ด้วยเทคโนโลยีดังกล่าวทำให้เพิ่มโอกาสให้สามารถช่วยให้ภาครัฐวางแผนนโยบายทั้งเชิงลึกและเชิงกว้างได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นผ่านการดำเนินการของห้องปฏิบัติการนโยบาย

ขั้นตอนที่ 5 ทดลองซ้ำๆ และปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (Continue to Experiment and Iterate) จะเห็นได้ว่า โครงการ “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” เป็นพื้นที่สำหรับการลองผิดลองถูกกับเครื่องมือ วิธีการ และนวัตกรรมใหม่ๆ ซึ่งในที่นี้การเป็นห้องปฏิบัติการนโยบายจึงเป็นพื้นที่สำหรับการลองผิดลองถูกทั้งกับวิธีการสร้างนโยบายและกับผลลัพธ์ของนวัตกรรมเชิงนโยบายด้วย ทั้งนี้ แม้การลองผิดลองถูกจะเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างสรรค์นโยบายใหม่ๆ 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

จากแนวทางและหลักการดำเนินงานที่ได้กล่าวมา แนวคิดกระบวนการ และเครื่องมือการทำงานของห้องปฏิบัติการนโยบายมักจะถูกประยุกต์มาจากศาสตร์ที่หลากหลาย เพื่อใช้ในการทดลองหาแนวทางใหม่ๆ มาสนับสนุนให้ห้องปฏิบัติการนโยบายเป็นหน่วยงานหลักในการผลักดันให้รัฐสร้างนโยบายสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และมุ่งเน้นการให้ความสำคัญกับผู้ใช้นโยบายขั้นสุดท้าย (End-User) องค์ความรู้หรือเครื่องมือที่มักจะถูกนำมาประยุกต์ใช้ ได้แก่ การคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking) การระดมพลังประชาคม (Crowdsourcing) ไปจนถึงวิทยาศาสตร์ข้อมูล (Data Science) พฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Science) รวมทั้งการวิเคราะห์ข้อมูลผ่านเครื่องมือดิจิทัลใหม่ๆ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนานโยบาย มุ่งการสร้างสรรคร่วมกัน (Co-Creation) ในทุกระดับของการพัฒนานโยบาย เป็นประเด็นขับเคลื่อนที่สำคัญที่ทำให้ห้องปฏิบัติการนโยบายมีความสำคัญในภาครัฐมากยิ่งขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ห้องปฏิบัติการนโยบายเป็นพื้นที่ของการหลอมรวมทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาครัฐ ไปจนถึงนักนวัตกรรมหรือผู้เชี่ยวชาญจากหลากหลายภาคส่วนให้มาร่วมกันสร้างสรรค์นโยบายสาธารณะร่วมกัน

กล่าวโดยสรุป โครงการ “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” เป็นการอธิบายถึงตัวแบบในการดำเนินการทดลองนโยบาย ตั้งแต่กระบวนการก่อนนโยบายสาธารณะ จนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นระบบ ซึ่งการใช้กระบวนการทดลองในพื้นที่จริงนั้น ทำให้รัฐบาลจะสามารถประเมินผลกระทบที่ชัดเจนของนโยบายและความคุ้มค่าของการดำเนินการนโยบายสาธารณะผ่านการนำร่องนโยบาย รัฐบาลได้กำหนดไทม์ไลน์ในการเปิดประเทศที่ชัดเจนว่า ในวันที่ 1 ตุลาคม 2564 ซึ่งจะเป็นการเปิดรวบรวมข้อมูลเส้นทางเพื่อเปิดรับให้ต่างชาติเดินทางมายังประเทศไทยได้แบบเสรี แบบไม่ต้องกักตัวแต่อย่างใด เพราะรัฐบาลได้ประเมินแล้วเชื่อว่าในไตรมาส 4 ในช่วงเดือน (ตุลาคม-ธันวาคม 2564) ปีนี้ น่าจะมีชาวต่างชาติที่สนใจจะมายังประเทศไทยในช่วงนั้นคงเป็นผู้ที่ได้รับการฉีดวัคซีนต้านไวรัสโควิด-19 จำนวนที่สูงมากพอ แต่จากผลกระทบของการระบาดโควิด-19 ที่ภาคการท่องเที่ยวได้รับผลกระทบตั้งแต่รอบแรก ตั้งแต่ช่วงต้นปี 2563 ผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยว มองว่าถ้าหากต้องให้

รองนกว่าจะถึงเดือนตุลาคม ซึ่งใช้เวลาอีก 6-7 เดือนนั้น ธุรกิจการท่องเที่ยวของประเทศคงอยู่ลำบาก เพราะในช่วงระยะก่อนถึงเดือนที่จะเปิดประเทศได้ ยังไม่เห็นว่ามีปัจจัยบวกอะไรเข้ามาสนับสนุนบรรยากาศการท่องเที่ยวในประเทศให้ฟื้นตัวดีขึ้นได้บ้าง ทำให้มีการเริ่มต้นการวางแผนหรือกับทุกฝ่ายทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการเป็นระยะ ๆ จึงเริ่มมีการวางแผนทดลองที่จะนำไปปฏิบัติใช้ในวงกว้าง

การอภิปรายผล

การดำเนินนโยบายสาธารณะในรูปแบบโครงการทดลองนำร่องเป็นการดำเนินนโยบายรูปแบบใหม่ อาจเรียกได้ว่าเป็นนวัตกรรมใหม่ของการบริหารนโยบายสาธารณะก็ว่าได้ ซึ่งมีการบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนอย่างชัดเจนและได้ผลจริง ทั้งทางภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ต่างช่วยกันร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนนโยบายให้เกิดความสำเร็จตามแผนงานตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ตั้งแต่การกำหนดประเด็นปัญหาและร่วมกันหาทางออกและแนวทางการแก้ปัญหา และใช้กลไกของภาครัฐผลักดันปัญหาในพื้นที่ไปสู่การกำหนดเป็นนโยบายเพื่อหาทางแก้ไข ซึ่งจะแตกต่างจากการดำเนินนโยบายในรูปแบบทั่วไปที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงานไว้อย่างชัดเจน และมีการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยงานแต่ละหน่วยงานดำเนินการกันอย่างชัดเจนตายตัว มีการติดตามผลและประเมินผลการดำเนินงาน โดยผู้วิจัยได้นำผลการศึกษามาอภิปรายผลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ส่วนแรก เพื่อศึกษานโยบายเปิดรับนักท่องเที่ยวในวิกฤตการณ์โควิด 19 ในกรณีของ “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” ซึ่งจังหวัดภูเก็ตได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดอย่างหนัก เศรษฐกิจของจังหวัดหยุดชะงัก ส่งผลกระทบต่อธุรกิจและรายได้ของประชากรในจังหวัดเป็นอย่างมาก จนเป็นสาเหตุให้ภาคเอกชนรวมตัวกันเพื่อหาทางออกในการทำให้จังหวัดภูเก็ตกลับมาต้อนรับนักท่องเที่ยวให้ได้เร็วที่สุด และเป็นที่มาของการเข้าหารือกับหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดเพื่อหาทางออกดังกล่าว โดยเป็นการหาแนวทางในการเปิดพื้นที่ของจังหวัดเพื่อรับนักท่องเที่ยวโดยการจำกัดบริเวณและกำหนดมาตรการควบคุมโรคทั้งก่อนเดินทางเข้าจังหวัดและระหว่างพักอาศัยในจังหวัด โดยอาศัยการควบคุมดูแลโดยหน่วยงานท้องถิ่นในการ

ออกกฎระเบียบและ คำสั่ง ผ่านการจัดโครงสร้างองค์กรและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามแผนงาน มาตรการ และกิจกรรมต่างๆ ซึ่งพบว่า ในระหว่างการดำเนินงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและประชาชน ได้ให้ความร่วมมือกันปฏิบัติตามนโยบายและตามมาตรการต่างๆ ของจังหวัดได้เป็นอย่างดี ซึ่งสอดคล้องกับ แนวคิดการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ ของ พบสุข ช่าซอง ซึ่งสามารถสรุปแบ่งได้เป็น 4 กระบวนการ ตั้งแต่การเตรียมพร้อม การทดลองนำร่อง-การเรียนรู้-การปรับตัว โดยแบ่งได้ดังนี้

1.1 การเตรียมพร้อม เป็นกระบวนการดำเนินการก่อนเริ่มนโยบายภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ ตั้งแต่ช่วง 2 เมษายน 2563 - 26 มีนาคม 2564 พบว่า มีการปรึกษาหารือในการวางแผนแนวทางสำหรับเตรียมความพร้อมเรื่องแผนการเปิดประเทศเพื่อรับนักท่องเที่ยวต่างชาติอยู่เป็นระยะ ๆ สำหรับรับฟังความคิดเห็น อุปสรรค และปัญหาจากสมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต (Phuket Tourist Association หรือ PTA) ประสานความร่วมมือ 16 องค์กรเอกชน โดยภาคเอกชนเป็นภาคส่วนหลักในการผลักดันโครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ ให้

1.2 การทดลอง เป็นกระบวนการดำเนินการ ระยะที่ 2 ตั้งแต่ช่วง 1 กรกฎาคม - 30 กันยายน 2564 โครงการภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ พบว่า สมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต มีการประสานความร่วมมือ 16 องค์กรเอกชน มีเป้าหมายชัดเจนในการฟื้นฟูเศรษฐกิจการท่องเที่ยวเพื่อให้นักธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในจังหวัดภูเก็ตสามารถอยู่ต่อไปได้ โดยเริ่มจากการทดลองเปิดประเทศรับนักท่องเที่ยว ได้ผ่านกระบวนการขั้นตอนตลอดจนเหตุการณ์ต่าง กระบวนการมีการทดลองการดำเนินนโยบายสาธารณะอย่างเป็นระบบ ซึ่งภาครัฐ ทั้งระดับส่วนกลางและระดับพื้นที่ จะคอยประเมินผลกระทบของนโยบายและความคุ้มค่าของการดำเนินการนโยบายสาธารณะ

1.3 การเรียนรู้ เป็นกระบวนการดำเนินการ ระยะที่ 3 ตั้งแต่ช่วง 1 ตุลาคม - 31 ธันวาคม 2564โครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ พบว่า กระบวนการนี้ เป็นกระบวนการช่วยส่งเสริมให้การทดลองนวัตกรรมของรัฐบาล ซึ่งจะช่วยในการสนับสนุนการตัดสินใจนโยบายด้วยหลักฐานใหม่

1.4 การปรับตัว เป็นกระบวนการดำเนินการ ระยะที่ 4 ตั้งแต่ช่วง 1 มกราคม 2565 โครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ พบว่า หลังจากมีการทดลองและเรียนรู้แนวทางการดำเนินการจาก

กระบวนการข้างต้น ทำให้คณะรัฐมนตรี (ครม.) เห็นชอบให้มีการเปิดประเทศรับต่างชาติที่ฉีดวัคซีน

ตามทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของ Van Meter and Van Horn (1975) ที่กล่าวว่า มาตรการควบคุมและประเมินผล การให้บริการทางสังคมของรัฐบาล จำเป็นต้องมีระบบการตรวจสอบควบคุม โดยผู้ที่จำเป็นต้องทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมินผลก็คือผู้กำหนดนโยบายและประชาชน ทั้งนี้เพราะผู้กำหนดนโยบายและประชาชน จำเป็นต้องทราบประสิทธิผลของนโยบาย ต้องการที่รู้ว่าแผนงานที่ออกแบบเพื่อให้หน่วยงานนำไปปฏิบัติเป็นแผนงานที่สามารถนำไปสู่เป้าหมายในสภาพเป็นจริงได้มากน้อยเพียงใด เพื่อที่จะ สะท้อนปัญหาและข้อเสนอแนะการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติ และเพราะอะไรจึงจะทำให้สามารถเข้าใจปรากฏการณ์อธิบายและทำนายผลการนำไปปฏิบัติได้ นอกจากนั้นยังเห็นว่าการมีเครื่องมือควบคุมติดตามและประเมินผล โอกาสที่แผนจะถูกนำไปปฏิบัติให้บรรลุจะมีมากขึ้นเพราะเครื่องมือเหล่านี้จะทำให้ผู้รับผิดชอบสามารถควบคุมตรวจสอบความก้าวหน้าของการปฏิบัติ และสามารถแก้ไขสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละช่วงเวลา

2. วัตถุประสงค์ส่วนที่สอง เพื่ออธิบายขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้กระบวนการทดลองในพื้นที่จริง (Sandbox) จากกรณีศึกษาโครงการ “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” พบว่า

2.1 การดำเนินการโครงการภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ ตามนโยบายในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 สะท้อนให้เห็นว่าทุกกระบวนการทำงานจำเป็นต้องอาศัยการทำงานบูรณาการจากทุกภาคส่วนทั้งหมด แม้ว่าบทบาทหน่วยงานหลักที่สำคัญในเริ่มต้นการผลักดันจะเริ่มต้นจากหน่วยงานภาคเอกชนผลักดันไปสู่หน่วยงานภาครัฐ เพื่อกำหนดออกมาเป็นนโยบาย แต่ทุกกระบวนการ และทุกขั้นตอนจะมีบทบาทในแต่ละภาคส่วนที่แตกต่างกันและเข้ามาบูรณาการความร่วมมือกัน เพื่อให้เป้าหมายโครงการภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ นี้เกิดผลสำเร็จ ซึ่งกระบวนการกำหนดแผนการเปิดประเทศและการทดลองเชิงนโยบาย ภายใต้โครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ ทุกภาคส่วนมีความเข้มแข็งต่อการทำงานร่วมกันและสามารถขับเคลื่อนนโยบายได้จริง การเกิดขึ้นของโครงการภูเก็ตแซนด์บ็อกซ์ จะเป็นตัวแบบสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งทุก

ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม จะเห็นรูปแบบของการบริหารจัดการประสานความร่วมมือและแบบแผนการดำเนินนโยบาย ซึ่งเห็นภาพได้ชัดเจนผ่านกระบวนการทดลองในพื้นที่จริง (Sandbox) ของจังหวัดภูเก็ต ซึ่งจะเป็นปัจจัยที่ทำให้ให้นำนโยบายเชิงทดลอง สามารถนำไปปฏิบัติให้สำเร็จได้ ไม่ใช่เฉพาะพื้นที่จังหวัดภูเก็ตเท่านั้น แต่การทดลองดำเนินนโยบายจะช่วยสร้างและเติมเต็มกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยทุกผลลัพธ์ที่ได้สามารถระบุได้ ผ่านการทดลองใช้มาตามระยะเวลาการทดลองที่เหมาะสม ซึ่งในกระบวนการที่เกิดขึ้น มีการเปิดเผยข้อบกพร่องหรือสิ่งที่ขาดประสิทธิภาพที่เป็นส่วนช่วยให้สามารถนำไปปรับปรุงกระบวนการให้ประสบความสำเร็จและเป็นการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า

2.2 โมเดลดังกล่าว เป็นการอธิบายถึงตัวแบบในการดำเนินการทดลองนโยบาย ตั้งแต่กระบวนการก่อนนโยบายสาธารณะ จนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นระบบ ซึ่งการใช้กระบวนการทดลองในพื้นที่จริงนั้น ทำให้รัฐบาลจะสามารถประเมินผลกระทบที่ชัดเจนของนโยบายและความคุ้มค่าของการดำเนินการนโยบายสาธารณะ ผ่านการนำร่องนโยบาย การดำเนินนโยบายเชิงทดลอง ของแซนด์บ็อกซ์ (Sandbox) สอดคล้องกับ แนวคิดห้องปฏิบัติการนโยบายสาธารณะของ วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ (2563) ซึ่งมี 5 ขั้นตอน ได้แก่ 1) ออกแบบร่วมกับประชาชน (Design with Citizens) 2) ทำงานแบบเครือข่าย (Work in Networks) 3) คิดที่ขอบเขตของความเป็นไปได้ (Think at the Periphery) 4) ใช้เครื่องมือดิจิทัลเพิ่มประสิทธิภาพ (Utilize Digital Tools for Efficiency) 5) ทดลองซ้ำๆ และปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (Continue to Experiment and Iterate) คือการส่งเสริมให้กลไกการดำเนินงานนโยบายในระบบราชการปกติสามารถปรับปรุงแนวทางและเทคนิควิธีการในการจัดทำนโยบายสาธารณะแบบใหม่ที่คำนึงถึงผู้ใช้บริการเป็นศูนย์กลาง และใช้นวัตกรรมเป็นหัวใจขับเคลื่อนการพัฒนา แต่เนื่องจากช่องว่างด้านศักยภาพและข้อจำกัดของระบบราชการปัจจุบันในการทำงานด้านนวัตกรรมยังมีสูงมากดังที่กล่าวมา ดังนั้น ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อแห่งการปรับตัวสู่แนวทางและวิธีการทำงานแบบใหม่ในการจัดทำนโยบายประเทศต่าง ๆ ล้วนมีการนำประเด็นข้อจำกัดของระบบราชการเหล่านี้มาเป็นเงื่อนไขประกอบในการพิจารณาแนวทางการจัดตั้ง

ของนโยบายที่ก่อตัวขึ้นปกติจะมาจากระดับเจ้าหน้าที่ (Staff Members) มากกว่าจะเกิดจากระดับผู้นำ (Bosses) แต่ระดับเจ้าหน้าที่ก็มักจะถูกชี้แจงว่าผู้นำต้องการ

โดยสาระสำคัญของการดำเนินนโยบาย “ภูเกิด แชนด์บ็อกซ์” คือ การดำเนินนโยบายสาธารณะแบบทดลอง-เรียนรู้-ปรับตัวภายในระยะเวลาที่จำกัด และชี้ให้เห็นถึงปัญหาอุปสรรค ประเด็นท้าทายที่เกิดขึ้น

ข้อเสนอแนะ

การดำเนินนโยบายสาธารณะในรูปแบบโครงการทดลอง นำร่องเป็นการบริหารงานรูปแบบใหม่ อาจเรียกได้ว่าเป็นนวัตกรรมใหม่ของการบริหารนโยบายสาธารณะก็ว่าได้ มีการบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนอย่างชัดเจนและได้ผลจริง ทั้งทางภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ต่างช่วยกันร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนนโยบายให้เกิดความสำเร็จตามแผนงานตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งจะแตกต่างจากการดำเนินนโยบายในรูปแบบทั่วไปที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงานไว้อย่างชัดเจน และมีการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยงานดำเนินการกันอย่างชัดเจน

เอกสารอ้างอิง

กองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์วิจัยและนวัตกรรม. (2564). *COVID-19 ต่อภาคการท่องเที่ยวไทยผลกระทบและแนวทางการแก้ปัญหา*.

สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2565 จาก https://www.mots.go.th/download/BannerLink/PBVol01Covid_DigitalEd.pdf
บริสุทธิ์ แสนคำ. (2564). พฤติกรรมการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวชาวไทยหลังสถานการณ์โควิด-19. *วารสารศิลปศาสตร์และอุตสาหกรรมบริการ*, 4(1), 160-167

ราชกิจจานุเบกษา. (2564). *พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548. เล่มที่ 138 ตอนพิเศษ 256 ง.*

สืบค้นเมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2565 จาก <https://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2021/10/CV-19-146.pdf>

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (2564). *รายงานการศึกษาขั้นต้นของสถานการณ์การลดลงอย่างเฉียบพลันของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดต่อหัวของจังหวัดภูเก็ต*. ภูเก็ต: คณะกรรมการบริการและการท่องเที่ยว มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตภูเก็ต.

วสันต์ เหลืองประภัสร์, แพรวา สาธุธรรม, รุ่งศักดิ์ สาธุธรรม และว่าน ฉันทวิลาสวงศ์. (2563). *ห้องปฏิบัติการนโยบาย (Policy Lab) กับนวัตกรรมการบริหารงานภาครัฐ*. สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2565 จาก

<http://www.polsci.tu.ac.th/direk/view.aspx?id=495>

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2562). *สถิติด้านการท่องเที่ยวปี 61*. สืบค้นเมื่อ 7 กุมภาพันธ์ 2565 จาก

<https://www.mots.go.th/news/category/497>

พบสุข ชำของ. (2561). *การบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ: ฐานรากนวัตกรรมท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: คลังนาโนวิทยา.

Dye, T. R. (1978). *Policy Analysis* (2nd ed). Alabama: The University of Alabama Press.

ตายตัว มีการติดตามผลและประเมินผลการดำเนินงาน ซึ่งสามารถอธิบายได้ ดังนี้

1. การปรับเปลี่ยนทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ข้อจำกัด และกฎหมายงบประมาณที่กำหนดไว้ ตามภารกิจของหน่วยงาน ควรต้องปรับแนวคิดวิธีในการทำงานให้มีความสอดคล้องและเชิงรุกต่อการขับเคลื่อนนโยบายหรือโครงการสำคัญเพื่อให้พร้อมรับต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ด้วยให้หน่วยงานภาครัฐระดับจังหวัดมีบทบาทหลักต่อการกำหนดนโยบายและพัฒนาพื้นที่ได้

2. ควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เข้ามาร่วมฟังและข้อคิดเห็น เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลให้มีความเข้าใจที่ตรงกัน อีกทั้งยังเป็นวิธีการระดมทรัพยากรสร้างความสัมพันธ์ต่อตัวแสดงภาคประชาสังคมเข้าด้วยกันได้ ส่งผลให้การผลักดันมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายมากยิ่งขึ้น

3. ภาครัฐควรนำรูปแบบห้องปฏิบัติการนโยบาย มาปรับใช้กับดำเนินนโยบายต่าง ๆ ให้มากยิ่งขึ้น เพื่อเสริมสร้างให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการกำหนดนโยบายและร่วมกันขับเคลื่อนนโยบายเพื่อให้แต่ละพื้นที่ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายต่างๆ ได้มากที่สุด และถือเป็นวิธีการกระจายอำนาจจากภาครัฐลงสู่พื้นที่ได้ดีที่สุดอีกวิธีหนึ่ง

การศึกษารูปแบบห้องปฏิบัติการนโยบาย : กรณีศึกษา “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์”

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6, 447-488.