

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องการนำหลักบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้บริหารจัดการอุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดัง มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาสถานภาพปัจจุบันของการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดังซึ่งอยู่ในเขต จังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดแม่ฮ่องสอน และเพื่อเสนอกลยุทธ์แนวทางในการบริหารจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์อย่างยั่งยืน โดยนำแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) และแนวคิดการปฏิรูประบบราชการมาใช้เพิ่มศักยภาพด้านการบริการและจัดการท่องเที่ยวอย่างเหมาะสม ส่งผลให้การใช้งบประมาณ และทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดของประเทศเกิดความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ จากการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิเกี่ยวกับการนำหลักบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้บริหารจัดการอุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดัง จากเอกสารทางวิชาการ และข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก สัมภาษณ์เชิงลึกในการบริการและการจัดการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวและผู้ให้บริการในอุทยานแห่งชาติ ห้วยน้ำดัง จำนวน 68 คน

ผลการศึกษาปรากฏว่า จากการวิเคราะห์สถานภาพปัจจุบันของอุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดัง สามารถประเมินสภาพแวดล้อมภายนอกได้ว่า ปัจจัยที่เป็นโอกาสคือ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยทางด้านการเมือง ปัจจัยทางด้านกฎหมาย ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคคือ ปัจจัยทางด้านเทคโนโลยี ส่วนปัจจัยทางด้านสังคม วัฒนธรรมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นส่งผลทั้งในด้าน โอกาสและอุปสรรค การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในพบว่า ปัจจัยที่มีลักษณะเป็นจุดแข็งคือ ปัจจัยด้านทรัพยากรเพื่อการนันทนาการและแหล่งท่องเที่ยว ปัจจัยด้านการคมนาคม ปัจจัยที่มีลักษณะเป็นจุดอ่อนคือ ปัจจัยด้านบุคลากรและปัจจัยด้านระบบการบริหารงาน ซึ่งผลจากการวิเคราะห์ สามารถประเมินสถานภาพอุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดังได้ว่าอยู่ในตำแหน่ง "เอือแต่ไม่เด่น" หรือมีความโน้มเอียงไปในทิศทางที่มีลักษณะไม่พึงประสงค์ สภาพแวดล้อมภายนอกมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบ ในเชิงที่เป็น โอกาส แต่อุทยานมีขีดสมรรถนะในด้านการบริหารจัดการที่เป็นจุดอ่อนขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ก่อให้เกิดปัญหาในด้านการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะเป้าหมายของอุทยานฯ ทั้ง 3 ด้าน คือ ด้านงบประมาณค่าใช้จ่ายต่างๆ และรายได้ที่เกิดขึ้น ไม่มีความคุ้มค่าในแง่การลงทุน ด้านการบริหารงานบุคคลที่ขาดประสิทธิภาพส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถปฏิบัติงานในภาระกิจหลักได้อย่างเต็มที่ เป้าหมายในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าและการป้องกันรักษาป่า ยังไม่สัมฤทธิ์ผลเนื่องจากพื้นที่ป่าถูกบุกรุกทำลายเพิ่มขึ้นทุกปี ด้านงานวิจัยด้านการวิชาการยังไม่มีผลงานชัดเจนไม่สามารถนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ ในการวางแผนการจัดการอุทยานฯ ได้อย่างเป็นรูปธรรม นักท่องเที่ยวขาดความพึงพอใจส่งผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวลดลง

จากผลการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่มีผล ต่อสถานภาพของอุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดัง จึงควร กำหนดทิศทางการพัฒนาอุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดังให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวในระดับภูมิภาคตามนโยบาย รัฐบาลที่กำหนดให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวแห่งเอเชีย เนื่องจากอุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดัง มีความหลากหลายของทรัพยากรท่องเที่ยว ซึ่งประกอบไปด้วยแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ แหล่งท่องเที่ยว เพื่อสุขภาพ และแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหาคือ การพัฒนา อุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดังให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ยั่งยืนนั้นคือ การนำหลักบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มาใช้ในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดัง โดยสนับสนุนให้ภาคเอกชนนำรูปแบบ การบริหารจัดการเชิงธุรกิจเข้ามาดำเนินงานด้านการพัฒนาการท่องเที่ยว ซึ่งผู้เขียนได้เสนอรูปแบบ การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดัง โดยส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาทำหน้าที่จัดการบริหาร แหล่งท่องเที่ยวแทนภาครัฐ โดยเสนอรูปแบบไว้ 4 รูปแบบคือ 1. จัดบริหาร 2. ให้เช่า 3. ร่วมทุน 4. ให้ สัมปทาน ทำให้อุทยานฯ สามารถลดภาระงานด้านการบริการนักท่องเที่ยวส่วนหนึ่ง ให้ภาคเอกชน ดำเนินการแทนทำให้ลดงบประมาณและเป็นผลให้เกิดการปรับลดระบบงานให้มีขนาดที่เหมาะสม กระชับคล่องตัว ส่งผลให้การปฏิบัติงาน ในภาระ กิจหลักคืองานด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ มีประสิทธิภาพดีขึ้น และในขณะที่เวทีก่อนภาคเอกชนก็ใช้ความสามารถแบบมืออาชีพ พัฒนาศักยภาพ การใช้แหล่งท่องเที่ยวในเขตอุทยานฯ ให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่า มีการบริการนักท่องเที่ยวที่มีมาตรฐาน ในระดับสากล สร้างความพึงพอใจแก่นักท่องเที่ยว และที่สำคัญคือภาครัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการท่องเที่ยว นอกจากนั้นควรนำระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (GIS) มาใช้ในการบริหารจัดการอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ จะช่วยในการวางแผนการบริหารจัดการด้านต่างๆ เช่น การจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการท่องเที่ยว การจัดการชุมชนในพื้นที่ การป้องกันและอนุรักษ์อุทยานฯ การบริหารอุทยานฯ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถปรับเปลี่ยนจุดอ่อนให้เป็นจุดแข็ง สามารถกำหนดทิศทางการดำเนินงานของอุทยาน และสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของงาน ได้ชัดเจน

เมื่อนำหลักบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ประโยชน์ในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ห้วยน้ำดัง นอกจากจะสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นการลด การสูญเสียโอกาสในการสร้างรายได้อันเนื่องมาจากระบบการบริหารที่ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง ดังที่ เกิดขึ้นในอดีต และยังส่งผลให้อุทยานฯ มีรายได้จากการท่องเที่ยว สามารถเลี้ยงตัวเองได้ โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งงบประมาณแผ่นดินในอนาคต

ABSTRACT

The study on the application of the principles of the New Public Management (NPM) for Huay Nam-Dung National Park management aims to analyze the National Park's present status of management system in Chiangmai and Mae Hong Son Province, as well as to propose the sustainable strategic management of the ecotourism resources by inducing the principles of NPM and the principles of government's bureaucratic reform accordingly, to maximize the capability of services and management of ecotourism resources. The practice, as a result, will decrease budget and will increase benefit. A quality research is conducted through documentary research, in-depth interview of six executives in the National Park and Wildlife and Plant Conservation Department, and sampling opinion of 68 tourists.

According to the external environmental analysis of Huay Nam-Dung National Park, economic factor, political factor, and legal factor are regards as "opportunity", while its technological factor is regards as "threat". Social and cultural factors, however, are equally "opportunity" and "threat". On the other hand, the analysis of internal environments shows that the "strengths" of the national park are its recreational and ecotourism resources and good infrastructure, whereas the "weaknesses" are the personnel administration and the national park management system. The present status of the national park is in "Question Mark" status or declining to an undesirable direction. As earlier explained, the "opportunity" comes from external environments, but the incompetence of management system is dominantly its "weaknesses" that cause inefficiency and ineffectiveness of the three management goals of Huay Num-Dung National Park. These weaknesses are: 1) the uneconomic investment; 2) the inefficiency personnel management and unsuccessful forest protection indicated from an annually increasing number of forest encroachment; 3) the research work of Huay Num-Dung National Park is obviously unidentified and is not applicable to the national park planning. These circumstances also lead to the lack customer's satisfaction and the decrease number of tourists as a consequence.

It is highly recommended that Huay Nam-Dung National Park should be targeted as the regional tourism resources, which will be in accordance with the government policy that envisages the country as "Capital Tourism of Asia". There are abundant tourism resources in Huay Nam-Dung National Park which consist of major natural resources, health resources and cultural resources.

The solution to develop Huay Nam-Dung National Park as sustainable tourism resources is to apply the principles of NPM to the management system by privatization, and to apply the business-like approach pattern into the tourism sector of the national park. Four patterns of privatization or contract out which have been proposed in the study are: 1) Hired professional management; 2) Leasing; 3) Joint-Venture; and 4) Concession.

Under these NPM's techniques, national park officials will no longer have to engage in tourism activities, since the selected professional private sector will undertake the responsibilities. Such practice should result in a budget cutback and the downsizing of national park office itself. Thus, the national park officers can play a greater role on the core task, i.e. maintain an efficient standard in forest protection and conservation. Meanwhile, the selected private side will contribute their proficiency in developing tourism resources in the national park, raised the quality of service up to the international standard, created customers' satisfaction and most importantly, maximize incomes from tourism activities in the national park. It is also recommended that the "Geographic Information System (GIS)" should be adopted as soon as possible to plan and manage different activities of the national park in order to enhance efficiency and effectiveness. This should, in short, convert the national park's "weakness" to "strength".

Lastly, these NPM techniques will reduce the risk in loss of incomes which has been occurred while the national park was managed by the governmental sector. In addition, they will bring about sufficient incomes to run its own activities without the need to be subsidized by governmental budget in the future.