

การศึกษาการดำเนินนโยบายท่องเที่ยวตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 ของคลัสเตอร์ท่องเที่ยวกลุ่ม Active Beach

แพรวดาว พุพานิชย์พุกษ์*

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาความสอดคล้องเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยวของคลัสเตอร์ท่องเที่ยวกลุ่ม Active Beach จากแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลแหล่งท่องเที่ยว กับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 2) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบายท่องเที่ยว ตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 ของคลัสเตอร์ท่องเที่ยวกลุ่ม Active Beach และ 3) ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคประชาสังคม และภาคเอกชนในการพัฒนาการท่องเที่ยวของคลัสเตอร์ท่องเที่ยวกลุ่ม Active Beach การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม

ผลการศึกษาพบว่า โครงการและยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวในแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาการท่องเที่ยวตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 หากแต่โครงการที่รองรับยุทธศาสตร์การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวยังคงน้อย ปัญหาและอุปสรรคหลัก ๆ ในการดำเนินนโยบายท่องเที่ยว ได้แก่ สำนักงานจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 มาประกอบการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวน้อย การดำเนินงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐยังไม่เป็นเอกภาพ การบูรณาการโครงการ การประสานและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานยังคงน้อย การขาดแคลนงบประมาณ และการขาดแคลนบุคลากรทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ การมีส่วนร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยวของชุมชนและภาคประชาสังคม และภาคเอกชนยังคงน้อย

คำสำคัญ: นโยบายท่องเที่ยว แผนพัฒนาการท่องเที่ยว การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน Active Beach

A Study of Policy Implementation under the National Tourism Development Plan, 2012-2016, by the Active Beach Tourism Cluster

Praedau Foopanichpruk*

Abstract

This article has three objectives: 1) to study the relation between and the consistency of strategic issues relating to tourism development by the Active Beach Tourism Cluster in a provincial cluster development plan, a provincial development plan and a local administrative organization's development plan with the National Tourism Development Plan, 2012-2016; 2) to uncover the problems and hindrances in policy implementation under the National Tourism Development Plan, 2012-2016; and 3) to study the participation of the local community and civil society, as well as the private sector in tourism development. A qualitative research method has been employed through conducting documentary reviews, performing in-depth interviews, and undertaking focus group discussions.

It was found that projects and strategic issues relating to tourism development in provincial cluster development planning, a provincial development plan and a local administrative organization's development plan are consistent with the direction of tourism development under the National Tourism Development Plan, 2012-2016. However, it was found that there are only a few projects supporting the strategic issue of promoting participation by the government sector, the public sector and local administrative organizations in the management of tourism resources. Further, the main problems and hindrances in tourism development implementation arise because the National Tourism Development Plan, 2012-2016, is rarely applied to the strategic planning process. Additionally, project integration, coordination and the collaboration among organizations is still poor, and there are budget and personnel shortages in both quantity and quality. Overall, participation by the local community and civil society as well as the private sector in tourism development is still low.

Keywords: Tourism policy, tourism development plan, sustainable tourism development, Active Beach

* Researcher, Research and Business Service Division, University of the Thai Chamber of Commerce.

E-mail: praedau@hotmail.com, praedau_foo@utcc.ac.th

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank - ADB) วิเคราะห์ไว้ว่า พื้นที่เศรษฐกิจแนวใต้ (Southern Economic Corridor) ซึ่งประกอบด้วย ประเทศกลุ่มแม่น้ำโขง 4 ประเทศ ได้แก่ ไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนาม โดยประเทศไทยครอบคลุมพื้นที่ 6 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และอีก 5 จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด และสระแก้ว เป็นพื้นที่ที่เป็นโอกาสสำหรับการลงทุนด้านการท่องเที่ยว ไม่ว่าจะเป็นการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม การท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ และการท่องเที่ยวเชิงนิเวศหรือการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ เป็นโอกาสสำหรับการลงทุนเกี่ยวกับการบริการและสิ่งสนับสนุนการท่องเที่ยว อย่างเช่น โรงแรม รีสอร์ท ร้านอาหาร ธุรกิจท่องเที่ยว และบริการด้านการขนส่ง ซึ่งต่อไปในอนาคต พื้นที่เศรษฐกิจแนวใต้ที่มีสิ่งดึงดูดนักท่องเที่ยวจะสามารถพัฒนาและเชื่อมต่อเข้าด้วยกันเป็น “พื้นที่ด้านการท่องเที่ยว (Tourism Corridor)” (Asian Development Bank, 2010) สำหรับประเทศไทย แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 โดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ได้จัดให้คลัสเตอร์ท่องเที่ยวกลุ่ม Active Beach ซึ่งประกอบด้วย ชลบุรี ระยอง จันทบุรี และตราด เป็นหนึ่งในแปดกลุ่มคลัสเตอร์ที่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยว (Ministry of Tourism and Sports, 2011)

กระแสการท่องเที่ยวของโลกในปัจจุบันมุ่งสู่การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน การพัฒนาการท่องเที่ยวจะต้องสร้างความสมดุลของมิติ 3 ด้านคือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและวัฒนธรรม และด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (United Nations Environment Programme and World Tourism Organization, 2005) สำหรับประเทศไทยการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์หรือการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเกิดขึ้นในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) (Payakwichean, 2006: 6)

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ได้วิเคราะห์สถานการณ์และสภาพแวดล้อมของการท่องเที่ยวของไทยพบว่า ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และแหล่งท่องเที่ยวเกิดความเสื่อมโทรม เนื่องจากการขยายตัวของการท่องเที่ยวที่เน้นปริมาณนักท่องเที่ยวและการลงทุนของภาคเอกชน โดยไม่คำนึงถึงความสามารถในการรองรับของแหล่งท่องเที่ยว การดำเนินงานของภาครัฐเพื่อจัดการการท่องเที่ยวยังไม่มีประสิทธิภาพ ขาดเอกภาพ บุคลากรด้านการท่องเที่ยวยังไม่มีคุณภาพ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องล้าสมัยไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ และขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ภาคเอกชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การท่องเที่ยวของไทยสามารถแข่งขันได้และสามารถปรับตัวเข้ากับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 17 เมษายน พ.ศ.2552 ให้การท่องเที่ยวเป็นวาระแห่งชาติ (National Agenda) และกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้จัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 โดยมีเป้าหมายในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของแผนคือ การส่งเสริมพัฒนาภาคการท่องเที่ยวให้เป็นแหล่งสร้างรายได้และกระจายรายได้อย่างสมดุลและยั่งยืน (Ministry of Tourism and Sports, 2011)

การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 นั้น มีหลายหน่วยงานและหลายภาคส่วนเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของแผนหรือนโยบาย จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า ยังไม่มีงานวิจัยที่ศึกษาถึงความสอดคล้องเชื่อมโยงของแผนในระดับต่าง ๆ ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามแผน และการมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคประชาสังคม

และภาคเอกชนในการพัฒนาการท่องเที่ยว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษาประเด็นต่าง ๆ ดังกล่าว โดยมุ่งหวังว่า การศึกษาการดำเนินนโยบายท่องเที่ยวตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 ของคลัสเตอร์ท่องเที่ยวกลุ่ม Active Beach ในครั้งนี้ จะนำมาซึ่งข้อค้นพบและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์สำหรับหน่วยงานภาครัฐในการวางแผน การกำหนดนโยบาย การกำหนดโครงการ และพัฒนาการดำเนินงานเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวสำหรับคลัสเตอร์ท่องเที่ยวกลุ่ม Active Beach ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความสอดคล้องเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยวของคลัสเตอร์ท่องเที่ยวกลุ่ม Active Beach จากแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลแหล่งท่องเที่ยว กับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบายท่องเที่ยว ตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 ของคลัสเตอร์ท่องเที่ยวกลุ่ม Active Beach
3. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคประชาสังคม และภาคเอกชนในการพัฒนาการท่องเที่ยวของคลัสเตอร์ท่องเที่ยวกลุ่ม Active Beach

ขอบเขตของการศึกษา

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา การศึกษาในครั้งนี้ศึกษาการดำเนินนโยบายท่องเที่ยวตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 และยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยวจากแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลแหล่งท่องเที่ยว ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2555-2557
2. ขอบเขตด้านพื้นที่ การศึกษาในครั้งนี้ศึกษาการดำเนินนโยบายท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดตามแนวชายฝั่งทะเลในภาคตะวันออกของไทย 4 จังหวัด ได้แก่ ชลบุรี ระยอง จันทบุรี และตราด ซึ่งเป็นกลุ่มจังหวัดที่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยว และจัดอยู่ในคลัสเตอร์ท่องเที่ยวกลุ่ม Active Beach ตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 โดยศึกษาพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวทางทะเล 4 แห่งใน 4 จังหวัด ได้แก่ 1) พัทยา จังหวัดชลบุรี 2) เกาะเสม็ด จังหวัดระยอง 3) หาดเจ้าหลาว หาดแหลมเสด็จ และอ่าวคังกระเบน จังหวัดจันทบุรี และ 4) เกาะช้าง จังหวัดตราด

การทบทวนวรรณกรรม

แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559

Ministry of Tourism and Sports (2011) คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ได้จัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 ขึ้น เพื่อฟื้นฟูและกระตุ้นภาคการท่องเที่ยวให้ขยายตัว เร่งรัดการสร้างศักยภาพในการหารายได้จากการท่องเที่ยว พัฒนาการท่องเที่ยวให้มีความพร้อมทางด้านคุณภาพ มีความสามารถในการแข่งขัน และเกิดการสร้างและกระจายรายได้ควบคู่ไปกับการพัฒนาที่ยั่งยืน การพัฒนาการท่องเที่ยวจะเน้นการพัฒนาในลักษณะกลุ่มจังหวัด โดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้แบ่งกลุ่มจังหวัดที่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวออกเป็น 8 กลุ่มจังหวัดหรือ 8 กลุ่มคลัสเตอร์ ได้แก่ คลัสเตอร์ท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา คลัสเตอร์ท่องเที่ยวมรดกโลกเชื่อมโยงการท่องเที่ยว

เชิงนิเวศ คลัสเตอร์ท่องเที่ยวอารยธรรมอีสานใต้ คลัสเตอร์ท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำโขง คลัสเตอร์ท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำภาคกลาง คลัสเตอร์ท่องเที่ยว Active Beach คลัสเตอร์ท่องเที่ยว Royal Coast และ คลัสเตอร์ท่องเที่ยวมหัศจรรย์สองสมุทร และมีแนวทางการพัฒนาใน 5 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการท่องเที่ยว 2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืน 3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาสินค้า บริการและปัจจัยสนับสนุนการท่องเที่ยว 4) ยุทธศาสตร์การสร้างเชื่อมั่นและส่งเสริมการท่องเที่ยว และ 5) ยุทธศาสตร์การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยว

แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 ระบุไว้ว่า การขับเคลื่อนแผนให้บรรลุผลสัมฤทธิ์นั้นหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการตามกลยุทธ์ โดยมีแนวทางการดำเนินการอย่างเหมาะสมตามศักยภาพของแต่ละองค์การ และต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนของสังคมต่อการดำเนินการในทุกขั้นตอน ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมวางแผนและร่วมดำเนินการพัฒนา ตามบทบาทและความรับผิดชอบของแต่ละภาคส่วน รวมทั้งร่วมติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานตามแผนอย่างต่อเนื่อง สนับสนุนการจัดทำและใช้แผนในระดับต่าง ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนและจัดสรรทรัพยากร สนับสนุนการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบให้เอื้อต่อการพัฒนา สร้างองค์ความรู้ โดยมีเป้าหมายของแผนร่วมกันคือการส่งเสริมพัฒนาภาคการท่องเที่ยวให้เป็นแหล่งสร้างและกระจายรายได้อย่างสมดุลและยั่งยืน

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 ได้แบ่งกลุ่มจังหวัดที่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวออกเป็น 8 กลุ่มคลัสเตอร์ โดยคลัสเตอร์ท่องเที่ยวกลุ่ม Active Beach เป็น 1 ใน 8 กลุ่มคลัสเตอร์ที่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยว ซึ่งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้แนวคิดการจัดกลุ่มคลัสเตอร์หรือกลุ่มจังหวัดมาจากการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดของกระทรวงมหาดไทย การตั้งชื่อกลุ่มคลัสเตอร์ท่องเที่ยวนั้นจะสะท้อนการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัด โดย “Active Beach” จะหมายถึง ชายหาดที่มีชีวิตชีวา มีสีสัน มีกิจกรรมการท่องเที่ยวที่สนุกสนานบนชายหาด (Wanna Cholpraves, Interview, March 19, 2014)

Eastern Province Cluster Office of Strategy Management (n.d.) ระบุว่า การบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดเป็นการบริหารงานในเชิงบูรณาการในรูปของการรวมกลุ่มจังหวัดที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงในด้านต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ซึ่งจะช่วยในการวางกรอบทิศทางการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้เป็นไปอย่างเป็นระบบ และมีการแก้ไขปัญหาพร้อมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารจะเป็นไปตามแนวคิดของ Kaplan และ Norton (1996) จากหนังสือเรื่อง “The Strategy-focused Organization” ซึ่งให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์ และใช้ยุทธศาสตร์เป็นศูนย์กลางของระบบการบริหารจัดการและปฏิบัติงาน เพื่อแก้ไขปัญหาความล้มเหลวในการบริหารงานอันเนื่องมาจากการที่องค์กรมีรูปแบบการบริหารงานแบบแยกส่วน (Fragmentation) โดยขาดการเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ

การจัดกลุ่มจังหวัดของกระทรวงมหาดไทยนั้น จะพิจารณาจาก 1) เป็นจังหวัดที่มีเขตพื้นที่ติดต่อกัน 2) เป็นจังหวัดที่ใช้ประเด็นยุทธศาสตร์หรือมีทิศทางการพัฒนาจังหวัดที่สอดคล้องเกื้อหนุนกัน และ 3) เป็นจังหวัดที่มีความเกี่ยวเนื่องกันทางเศรษฐกิจ การผลิต การค้า และการลงทุน เพื่อเพิ่มมูลค่าและรายได้เปรียบเทียบในการแข่งขันร่วมกัน สำหรับกลุ่มจังหวัดท่องเที่ยว (Tourism Cluster) ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา จะประกอบด้วย จังหวัดที่มีพื้นที่ ภูมิประเทศ วัฒนธรรมท้องถิ่นและศักยภาพด้านการท่องเที่ยวคล้าย ๆ กัน การแบ่งกลุ่มจังหวัดท่องเที่ยวดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาการท่องเที่ยวร่วมกันแบบบูรณาการ การใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างเป็นระบบ และเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ จังหวัดในกลุ่มจังหวัดที่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา อาจเป็นจังหวัดเดียวกันกับการแบ่งกลุ่มจังหวัดของกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ก็ได้ ยกตัวอย่างเช่น กลุ่มท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา ประกอบด้วย เชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน ลำปาง พะเยา แพร่ และน่าน (Ministry of Tourism and Sports, 2011: 82) กลุ่มท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนาดังกล่าวจัดอยู่ใน 2 กลุ่มจังหวัดของกระทรวงมหาดไทยคือ กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 1 ประกอบด้วย 4 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง และลำพูน (Northern Province Cluster Office of Strategy Management I, n.d.) และกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 ประกอบด้วย 4 จังหวัด ได้แก่ น่าน พะเยา เชียงราย และแพร่ (Northern Province Cluster Office of Strategy Management II, n.d.) สำหรับจังหวัดในกลุ่มคลัสเตอร์ท่องเที่ยว Active Beach จะเป็นจังหวัดเดียวกันกับกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกของกระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วย 4 จังหวัดคือ ชลบุรี ระยอง จันทบุรี และตราด การจัดกลุ่มจังหวัดที่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาขึ้นอยู่กับว่าจังหวัดนั้นมีเอกลักษณ์และวัฒนธรรมที่เข้ากับกลุ่มคลัสเตอร์ท่องเที่ยวได้หรือไม่ เช่น จังหวัดแม่ฮ่องสอนอยู่ในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบนของกระทรวงมหาดไทย แต่ไม่ได้อยู่ในคลัสเตอร์ท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา เนื่องจากวัฒนธรรมของจังหวัดแม่ฮ่องสอนไม่สอดคล้องกับอารยธรรมล้านนา (Wanna Cholpraves, Interview, March 19, 2014)

แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Thamrongthanyawong (2011: 431-446) กล่าวว่า ความสำเร็จ (success) หรือความล้มเหลว (failure) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ ได้แก่ 1) แหล่งที่มาของนโยบาย 2) ความชัดเจนของนโยบาย 3) การสนับสนุนนโยบาย ทั้งจากผู้ปฏิบัติและจากผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย 4) ความซับซ้อนในการบริหารงานขององค์กร 5) สิ่งจูงใจสำหรับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และ 6) การจัดสรรทรัพยากร

Berman (1978) กล่าวว่า นโยบายหรือโครงการจะถูกส่งผ่านจากภาคส่วนระดับมหภาคลงไปสู่ภาคส่วนระดับจุลภาค หรือจากหน่วยงานระดับนโยบายลงไปสู่หน่วยงานระดับท้องถิ่น การส่งผ่านแต่ละครั้งจะสร้างความไม่แน่นอนให้กับผลลัพธ์ จำนวนครั้งของการส่งผ่านยิ่งมากจะทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นตามไปด้วย ประสิทธิภาพของการปฏิบัติตามนโยบายหรือโครงการขึ้นอยู่กับบทบาทและความซับซ้อนของทางเลือกนโยบาย ความเป็นปึกแผ่นของสถาบัน โครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กร อำนาจและความเป็นอิสระในภาคส่วนที่องค์การอยู่ อีกทั้งมีปัจจัยด้านองค์การ 4 ประการ ที่ทำให้เกิดความไม่แน่นอนและเกิดความยากในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ 1) ความแตกต่างของเป้าหมายองค์กร 2) ความแตกต่างของอำนาจและอิทธิพล

ของแต่ละองค์การ 3) ทรัพยากรที่ขาดแคลน และ 4) การสื่อสารระหว่างองค์การ นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยที่ทำให้ผลลัพธ์ที่ได้ไม่เป็นไปตามที่ผู้กำหนดนโยบายตั้งใจหรือคาดหวังไว้ ได้แก่ ความกำกวมของเป้าหมาย ความร่วมมือระหว่างองค์การซึ่งขึ้นอยู่กับความซับซ้อนและความเป็นทางการในการบริหารขององค์การ ความคลาดเคลื่อนระหว่างคำแนะนำของโครงการกับการตอบสนองของท้องถิ่น และการปรับแตงนโยบายในระหว่างที่หน่วยงานระดับท้องถิ่นนำนโยบายไปปฏิบัติ

Van Meter และ Van Horn (1975) ได้เสนอตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมี 6 ตัวแปรที่เป็นตัวเชื่อมโยงนโยบายนั้นประสบความสำเร็จ ได้แก่ 1) วัตถุประสงค์ของนโยบายที่มีความชัดเจน 2) การจัดสรรทรัพยากรที่เพียงพอ 3) การทำให้ปัจเจกบุคคลเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย 4) ศักยภาพขององค์การ 5) สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และ 6) การรับรู้ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่ต้องมีความเข้าใจ เห็นด้วย และมีความจริงจังในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของชุมชน (community participation) เป็นแนวคิดที่พยายามนำเอาผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) ที่มีความแตกต่างกันมาร่วมกันแก้ไขปัญหาและทำการตัดสินใจ (Talbot & Verrinder, 2005 cited in Aref, Ma'rof & Sarjit, 2010: 173) การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นส่วนสร้างระบบประชาธิปไตยและเป็นกระบวนการให้คนในชุมชนเข้ามาเกี่ยวข้อง ร่วมรับผิดชอบในการพัฒนาร่วมแบ่งปันผลประโยชน์จากการพัฒนาชุมชน และเพิ่มอำนาจการตัดสินใจ (Levi & Litwin, 1986 cited in Aref, 2011: 21) การมีส่วนร่วมของชุมชนเสมือนเป็นกระบวนการของคนในท้องถิ่นที่มีปากมีเสียงและมีทางเลือกในการมีส่วนร่วมในประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ (Aref, 2011) การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นกลไกหนึ่งในการเสริมอำนาจให้กับคนในชุมชน ให้คนในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน การเพิ่มการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นวิธีหนึ่งในการเพิ่มศักยภาพของชุมชนในการแก้ไขปัญหา (Lasker, Weiss & Miller, 2001 cited in Aref, Ma'rof & Sarjit, 2010: 173)

International Association for Public Participation (2014) ได้เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของสาธารณชนไว้ในลักษณะของสเปกตรัม (Public Participation Spectrum) โดยระดับการมีส่วนร่วมจะเป็นไปอย่างต่อเนื่อง 5 ระดับ ได้แก่ 1) การให้ข้อมูลข่าวสาร (Informing) 2) การปรึกษาหารือ (Consultation) 3) การเข้ามามีบทบาท (Involvement) 4) การสร้างความร่วมมือ (Collaboration) และ 5) การให้อำนาจ (Empowerment) ทั้งนี้ ระดับการมีส่วนร่วมและผลกระทบจากสาธารณชนจะเพิ่มขึ้นตามระดับการมีส่วนร่วมที่สูงขึ้น ความแข็งแกร่งของชุมชนจะเพิ่มขึ้นตามระดับการมีส่วนร่วมที่สูงขึ้นด้วยเช่นกัน

สำหรับการพัฒนาการท่องเที่ยว World Tourism Organization (2004: 7) กล่าวว่าไว้ว่าการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนต้องมาจากการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกคน ในขณะที่ Aref, Ma'rof และ Sarjit (2010) ได้เสนอประเภทของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาการท่องเที่ยวไว้ 6 ประเภท เรียงลำดับจากการไม่มีส่วนร่วมใด ๆ ไปจนถึงการมีส่วนร่วมอย่างเต็มรูปแบบ ได้แก่ 1) การจัดการโดยรัฐ (Manipulation) 2) การให้ข้อมูลข่าวสาร (Informing) 3) การปรึกษาหารือ (Consultation) 4) การมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) 5) การเป็นหุ้นส่วน (Partnership) และ 6) การให้อำนาจ (Empowerment)

จากการทบทวนวรรณกรรม การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 นั้น หน่วยงานระดับนโยบายจะต้องถ่ายทอดแผนพัฒนาการท่องเที่ยวระดับดังกล่าวลงสู่หน่วยงานระดับท้องถิ่น ในขณะที่หน่วยงานระดับท้องถิ่นจะต้องรับและแปลงแผนสู่การปฏิบัติ กล่าวคือ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 จะต้องถ่ายทอดแผนพัฒนาการท่องเที่ยวไปยังสำนักงานกลุ่มจังหวัด สำนักงานจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดซึ่งเป็นสำนักงานตัวแทนของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาทำหน้าที่ในการถ่ายทอดแผน และประสานงานให้เกิดการรับและแปลงแผนสู่การปฏิบัติ อีกทั้งสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบูรณาการโครงการ ประสานการดำเนินงานให้มีความสอดคล้องกัน และสร้างการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและคนในชุมชน ทั้งนี้ หน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวให้การสนับสนุนการดำเนินงานตามแผน และจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เพียงพอต่อการดำเนินงาน

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการศึกษารูปแบบพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลแหล่งท่องเที่ยว ในยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยว และเอกสารที่เกี่ยวข้อง จากหน่วยงานและแหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้ การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การศึกษานี้ ผู้วิจัยได้เลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเฉพาะเจาะจง ซึ่งเป็นผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่มีบทบาทและหน้าที่ในการจัดทำแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยว และนำนโยบายการพัฒนาการท่องเที่ยวตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 ไปปฏิบัติในหน่วยงานตามสายการถ่ายทอดนโยบาย ตั้งแต่หน่วยงานระดับมหภาคไปจนถึงหน่วยงานระดับท้องถิ่น และเก็บข้อมูลการมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคประชาสังคม และภาคเอกชนในการพัฒนาและจัดการท่องเที่ยว จากผู้นำชุมชนในแหล่งท่องเที่ยวและนายกสมาคมหรือผู้แทนของสมาคมการท่องเที่ยวของแต่ละจังหวัด โดยรายละเอียดของผู้ให้ข้อมูลเป็นดังนี้ ผู้บริหารของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา จำนวน 1 คน หัวหน้าสำนักงาน/เจ้าหน้าที่ของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดจำนวน 3 แห่ง จำนวนผู้ให้ข้อมูลรวม 3 คน หัวหน้าสำนักงาน/เจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดจำนวน 4 แห่ง จำนวนผู้ให้ข้อมูลรวม 7 คน ผู้บริหาร/ปลัดเทศบาล/ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล/เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวจำนวน 4 แห่ง จำนวนผู้ให้ข้อมูลรวม 10 คน นายกสมาคมหรือผู้แทนของสมาคมการท่องเที่ยวของแต่ละจังหวัดจำนวนผู้ให้ข้อมูลรวม 4 คน และผู้นำชุมชนในแหล่งท่องเที่ยวทั้ง 4 แห่ง จำนวนผู้ให้ข้อมูลรวม 12 คน

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาเอกสาร

ผู้วิจัยศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก แผนพัฒนาจังหวัดชลบุรี แผนพัฒนาจังหวัดระยอง แผนพัฒนาจังหวัด

จันทบุรี แผนพัฒนาจังหวัดตราด แผนพัฒนาเมืองพัทยา แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพ แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองขุด แผนพัฒนาเทศบาลตำบลเกาะช้าง ปีงบประมาณ พ.ศ.2555-2557 แผนพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองพัทยา ตามแผนแม่บทการพัฒนาเมืองพัทยา 10 ปี (พ.ศ.2554-2563) และแผนยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์ภาพลักษณ์เมืองพัทยา พ.ศ.2556-2559 ในยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยว และเอกสารที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานและแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาความสอดคล้องเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยวของคลัสเตอร์ท่องเที่ยวกลุ่ม Active Beach จากแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลแหล่งท่องเที่ยว กับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 นั้น เป็นการศึกษาถึงการแปลงนโยบายการท่องเที่ยวจากแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 สู่อำนาจปฏิบัติผ่านโครงการพัฒนาการท่องเที่ยวของสำนักงานจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลพื้นที่แหล่งท่องเที่ยว

การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม

ผู้วิจัยเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ด้วยการไปสัมภาษณ์หรือสนทนากลุ่มด้วยตนเอง ในช่วงเดือนมีนาคม-พฤศจิกายน พ.ศ.2557 เครื่องมือที่ใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึกและสนทนากลุ่มคือ แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง ซึ่งเป็นคำถามปลายเปิด ที่สามารถปรับเปลี่ยนคำถามได้ตามแต่สถานการณ์ โดยข้อคำถามถูกสร้างขึ้นเพื่อสอบถามผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องอย่างเฉพาะเจาะจง และสอดคล้องกับบทบาทและหน้าที่ของผู้ให้ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา โดยนำข้อมูลที่ได้อาจจำแนกแยกแยะออกจากกัน และจัดกลุ่มข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่ หลังจากนั้นจึงหาความสัมพันธ์เชื่อมโยงข้อมูลที่ได้จากการศึกษาทั้งหมด เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจต่อปรากฏการณ์ที่ศึกษา โดยการศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา ได้แก่ 1) สรุบบัญชีข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่มให้อยู่ในเรื่องเดียวกัน 2) จัดข้อมูลในรูปของตัวแปรให้เป็นระบบ และ 3) เชื่อมโยงในเชิงเหตุและผลระหว่างข้อค้นพบ

ผลการศึกษา

ความสอดคล้องเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยวในแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลแหล่งท่องเที่ยว กับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559

จากการศึกษาแผนพัฒนาจังหวัด 4 ปี (พ.ศ.2557-2560) ของจังหวัดที่อยู่ในคลัสเตอร์ท่องเที่ยวกลุ่ม Active Beach ได้แก่ ชลบุรี ระยอง จันทบุรี และตราด และแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวของการศึกษา ได้แก่ แผนพัฒนาเมืองพัทยา แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพ แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองขุด และแผนพัฒนาเทศบาลตำบลเกาะช้างพบว่าประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในหลายประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาทั้งในแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ทั้งแผนระดับจังหวัดและแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค และคุณภาพชีวิตของประชาชนมากกว่า

การพัฒนาการท่องเที่ยว ซึ่งการพัฒนาดังกล่าว เป็นประเด็นยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญเกี่ยวเนื่องการพัฒนาการท่องเที่ยวด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ เมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียว ที่นอกจากจะมีแผนพัฒนาเมืองพัทยาแล้ว ยังมีแผนพัฒนาการท่องเที่ยวเมืองพัทยา และแผนยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์ภาพลักษณ์เมืองพัทยา เพื่อใช้สำหรับการดำเนินงานด้านการท่องเที่ยวโดยเฉพาะ

โครงการและยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวในแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาการท่องเที่ยวตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 โดยมีโครงการในยุทธศาสตร์อื่น ๆ ที่สนับสนุนการท่องเที่ยวมาบูรณาการร่วมด้วย เช่น โครงการในยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค โครงการในยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

พิจารณาโครงการพัฒนาการท่องเที่ยวในแผนระดับจังหวัดพบว่า โครงการส่วนใหญ่เป็นโครงการในยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก ยุทธศาสตร์การพัฒนาและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยว ยุทธศาสตร์การพัฒนาสินค้า บริการและปัจจัยสนับสนุน และยุทธศาสตร์การสร้างความเชื่อมั่นและส่งเสริมการท่องเที่ยว ด้วยการประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยว ตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 และเมื่อพิจารณาถึงตัวชี้วัดความสำเร็จพบว่า ทุกจังหวัดได้กำหนดให้ (1) จำนวนหรือร้อยละของรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการท่องเที่ยว (2) จำนวนหรือร้อยละที่เพิ่มขึ้นของนักท่องเที่ยว (3) จำนวนแหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับการปรับปรุงพัฒนา และ (4) จำนวนบุคลากรหรือสถานประกอบการที่ได้รับการพัฒนา ศักยภาพ เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยว สำหรับยุทธศาสตร์การส่งเสริมกระบวนกรมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยว นั้น ยังคงมีโครงการเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ดังกล่าวน้อย มีจังหวัดตราดเพียงจังหวัดเดียวที่มีตัวชี้วัดจำนวนชุมชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศเพิ่มขึ้นเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จ โดยมีโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยชุมชน และโครงการพัฒนาชุมชนให้เป็นชุมชนท่องเที่ยวเชิงนิเวศรองรับยุทธศาสตร์ดังกล่าว (Chanthaburi Governor's Office, 2012; 2013a; 2013b; Chonburi Governor's Office, 2009; 2013; Rayong Governor's Office, 2009; 2013; Trat Governor's Office, 2009; 2013)

พิจารณาโครงการพัฒนาการท่องเที่ยวในแผนระดับท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า โครงการพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นไปในแนวทางที่สอดคล้องกับแผนระดับจังหวัด กล่าวคือ โครงการส่วนใหญ่เป็นโครงการในยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก ยุทธศาสตร์การพัฒนาและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยว ยุทธศาสตร์การพัฒนาสินค้า บริการและปัจจัยสนับสนุน และยุทธศาสตร์การสร้างความเชื่อมั่นและส่งเสริมการท่องเที่ยว ด้วยการประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยว สำหรับโครงการในยุทธศาสตร์การส่งเสริมกระบวนกรมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยว นั้น ส่วนใหญ่เป็นโครงการที่ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ แต่ยังไม่ได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยว (Klongkhud Sub-district Administrative Organization, 2011; Koh Chang Sub-district Municipality, 2011; 2012; 2013; Office of Pattaya City, 2011; 2013; Phe Sub-district Administrative Organization, 2011; 2012; 2013)

เนื่องจากจังหวัดในคลัสเตอร์ท่องเที่ยวกลุ่ม Active Beach ตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นจังหวัดเดียวกันกับกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกของ กระทรวงมหาดไทย ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวในแผน พัฒนากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกด้วย จากการศึกษาพบว่า จากแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 4 ปี (พ.ศ.2557-2560) กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกได้ให้ความสำคัญกับการท่องเที่ยวเป็นอันดับแรก โดยกำหนด ให้ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นประเด็นยุทธศาสตร์อันดับที่ 1 จากทั้งหมด 5 ประเด็น ยุทธศาสตร์ โครงการและยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวในแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกมีความ สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาการท่องเที่ยว ตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 โครงการพัฒนาการท่องเที่ยวส่วนใหญ่เป็นโครงการในยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก ความสะดวก ยุทธศาสตร์การพัฒนาและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยว ยุทธศาสตร์พัฒนาสินค้า บริการและปัจจัย สนับสนุน และยุทธศาสตร์การสร้างเชื่อมั่นและส่งเสริมการท่องเที่ยว ด้วยการประชาสัมพันธ์แหล่ง ท่องเที่ยว สำหรับโครงการในยุทธศาสตร์การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคประชาชนและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวนั้น กลุ่มจังหวัดมีโครงการที่เกี่ยวข้อง กับยุทธศาสตร์ดังกล่าวเพียงโครงการเดียวคือ โครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเล อย่างยั่งยืนโดยชุมชน ซึ่งเป็นโครงการในปีงบประมาณ พ.ศ.2555 (Eastern Province Cluster Office of Strategy Management, 2012; 2013a; 2013b)

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบายท่องเที่ยว ตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559

จากการศึกษา ผู้วิจัยพบปัญหาและอุปสรรคหลัก ๆ ในการดำเนินนโยบายท่องเที่ยวตามแผน พัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 ของคลัสเตอร์ท่องเที่ยวกลุ่ม Active Beach ดังนี้

1. สำนักงานจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 มาประกอบการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวน้อย อย่างไรก็ตาม โครงการ และยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวในแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาการท่องเที่ยวตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 เนื่องจากในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเสนอโครงการ เพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวมายังสำนักงานจังหวัด และหัวหน้าสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดหรือ ผู้แทนจะเข้ามาเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับจังหวัด ทั้งนี้ การไม่ได้นำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติมาประกอบการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยว อาจทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ทราบถึงทิศทางของการพัฒนาและเนื้อหาสาระที่สำคัญของแผน

2. การดำเนินงานระหว่างหน่วยงานยังไม่เป็นเอกภาพ การบูรณาการโครงการและความร่วมมือ ระหว่างหน่วยงานยังคงน้อย การพัฒนาการท่องเที่ยวจะต้องเป็นไปในลักษณะของการบูรณาการโครงการ จากหลายหน่วยงาน โดยมีหน่วยงานหลักคือ สำนักงานจังหวัดและสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด ถึงแม้ว่า การบริหารงานส่วนภูมิภาคจะให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสูงสุดในการบริหารงานภายในจังหวัด แต่การดำเนินงานของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด ซึ่งเป็นสำนักงาน ตัวแทนของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา นอกจากจะต้องปฏิบัติงานขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัด

ตามโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแล้ว จะต้องปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อกระทรวงต้นสังกัดคือ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ตามโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางด้วย ทำให้การทำงานของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดต้องตอบสนองทั้งยุทธศาสตร์จังหวัด และยุทธศาสตร์ของส่วนกลางคือ ยุทธศาสตร์ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา นอกจากนี้ การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจะต้องอาศัยการทำงานร่วมกันของหน่วยงานต่างกระทรวงอีกหลายหน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานเหล่านั้นจะต้องทำงานตามยุทธศาสตร์ วัตถุประสงค์ และภารกิจของกระทรวงต้นสังกัดของตนด้วยเช่นกัน

3. ภาวะเปียบภาครัฐมีความขัดแย้งกันหรือเป็นข้อจำกัดในการพัฒนาการท่องเที่ยว กล่าวคือ เกาะช้าง จังหวัดตราด ได้รับอนุมัติโครงการและงบประมาณจากสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด ในการสร้างจุดชมวิวเพื่อเป็น Landmark อีกทั้งเป็นการสร้างความปลอดภัยให้กับนักท่องเที่ยว เนื่องจากบริเวณดังกล่าวเป็นหน้าผา เมื่อฝนตกจะมีดินแดงไหลมาปิดทาง อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวต้องเป็นอันล้มเลิก เนื่องจากการก่อสร้างโครงการดังกล่าวรุกล้ำทำลายทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติ นอกจากนี้ ยังมีโครงการสร้างจุดชมวิวยื่นออกไปในทะเลฝั่งหลังเกาะ บริเวณอนุสาวรีย์และพิพิธภัณฑสถานประวัติศาสตร์ สมัยที่รัชกาลที่ 5 เสด็จเยือนบ้านสลักคอก ซึ่งได้รับอนุมัติโครงการและงบประมาณแล้วเช่นกัน แต่โครงการต้องเป็นอันล้มเลิก เนื่องจากขัดต่อกฎระเบียบของกรมเจ้าท่าและกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในขณะที่ชุมชนบริเวณหาดเจ้าหลาว หาดแหลมเสด็จ และอ่าวคู้กระเบน จังหวัดจันทบุรี เคยเสนอที่จะทำทางเดินรอบเขาคู้กระเบน แต่ได้รับการคัดค้านจากกรมป่าไม้ เนื่องจากการทำทางเดินต้องตัดไม้ทำลายป่า ชุมชนเสนอให้สร้างทางเดินด้านล่างเชื่อมพื้นที่คู้กระเบนกับคู้วิมาน ก็ได้รับการคัดค้านจากกรมเจ้าท่าและนกอพยพเช่นกัน ด้วยเหตุผลว่า การสร้างทางเชื่อมจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเส้นทางน้ำและก่อให้เกิดความเสียหายกับปะการัง

4. การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารของหน่วยงานทั้งหน่วยงานระดับจังหวัดและหน่วยงานระดับท้องถิ่น ก่อให้เกิดความไม่ต่อเนื่องของนโยบาย โครงการพัฒนาการท่องเที่ยวหลาย ๆ โครงการถูกล้มเลิก ไม่ได้รับการสานต่อ ยกตัวอย่างเช่น โครงการสร้างที่จอดรถให้กับนักท่องเที่ยวที่มาท่องเที่ยวหาดเจ้าหลาว หาดแหลมเสด็จ และอ่าวคู้กระเบน จังหวัดจันทบุรี ถูกยกเลิกเนื่องจากการเปลี่ยนนายอำเภอ อำเภอท่าใหม่ โครงการแข่งขันกีฬาและส่งเสริมการท่องเที่ยวเจ้าหลาว-แหลมเสด็จ จังหวัดจันทบุรี ไม่ได้รับการสานต่อ เนื่องจากการเปลี่ยนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคลองขุด และการดำเนินโครงการทำโรงกำจัดขยะในชุมชนบนเกาะช้าง จังหวัดตราด ซึ่งเป็นโครงการร่วมของเทศบาลตำบลเกาะช้าง องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างใต้ และองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) ไม่มีความต่อเนื่อง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารของเทศบาลตำบลเกาะช้าง และองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างใต้

5. การขาดแคลนบุคลากรทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ หน่วยงานต้องจัดจ้างลูกจ้างเพิ่มเติมเอง บุคลากรยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในการทำงานดีมากนัก และทักษะภาษาต่างประเทศโดยเฉพาะภาษาอังกฤษเป็นสิ่งจำเป็นที่บุคลากรด้านการท่องเที่ยวควรได้รับการพัฒนา เพื่อรองรับนักท่องเที่ยวต่างชาติที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นในอนาคต

6. การขาดแคลนงบประมาณ ซึ่งทำให้หน่วยงานทั้งในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินโครงการในยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวตามแผนที่ตั้งไว้ได้ทั้งหมด เนื่องจากต้องนำเงินงบประมาณไปใช้ดำเนินโครงการในยุทธศาสตร์การพัฒนาอื่นที่มีความสำคัญและเร่งด่วนมากกว่า

7. ปัญหาความแตกต่างของจังหวัดภายในกลุ่มคลัสเตอร์ท่องเที่ยว ทำให้เกิดความไม่เห็นด้วยในการจัดจังหวัดเข้ากลุ่มจังหวัด กล่าวคือ ผู้ให้ข้อมูลของจังหวัดจันทบุรีและจังหวัดตราดไม่เห็นด้วยที่จัดให้จังหวัดจันทบุรีและจังหวัดตราดเข้าไปอยู่ในคลัสเตอร์ท่องเที่ยวกลุ่ม Active Beach โดยผู้ให้ข้อมูลเห็นว่า Active Beach สะท้อนการท่องเที่ยวของจังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยองมากกว่า เนื่องจากเป็นการท่องเที่ยวที่สนุกสนาน มีแสงสี มีเจ็ตสกี มีบานาน่าโบ๊ทและเรือลากรัม ในขณะที่จังหวัดจันทบุรีและจังหวัดตราดเป็นการท่องเที่ยวที่เงียบสงบ เป็นการท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ไม่มีเจ็ตสกี ไม่มีบานาน่าโบ๊ท ไม่มีเรือลากรัม แต่จะเห็นการท่องเที่ยวในเชิงอนุรักษ์ อย่างเช่น การท่องเที่ยวเพื่ออนุรักษ์ปะการังใต้น้ำ สร้างปะการังเทียม การจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชน เป็นต้น (Anucha Thianchai, Interview, May 22, 2014; Niwet Hansarmuth, Interview, July 18, 2014; Nopparat Chomchoei, Interview, June 6, 2014; Sucheeep Phanchan, Focus Group Discussion, May 12, 2014)

นอกจากปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานรายจังหวัดที่ได้นำเสนอไปแล้วข้างต้น ผู้วิจัยยังพบปัญหาและอุปสรรคในระดับกลุ่มจังหวัดท่องเที่ยว Active Beach ที่ทำให้การดำเนินงานไม่สอดคล้องเป็นเอกภาพและไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันคือ การบริหารและการจัดสรรงบประมาณโครงการของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ซึ่งเป็นเพียงการถ่ายทอดและดำเนินการในระดับจังหวัด ผ่านทางสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาของแต่ละจังหวัด โดยไม่ได้มีการเชื่อมโยงระหว่างจังหวัดภายในกลุ่มคลัสเตอร์ โครงการต่าง ๆ ที่ดำเนินการในระดับกลุ่มจังหวัด ล้วนเป็นโครงการที่ดำเนินการภายใต้การบริหารงานและงบประมาณของการแบ่งกลุ่มจังหวัดของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจังหวัดในคลัสเตอร์ท่องเที่ยวกลุ่ม Active Beach ตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 กับจังหวัดในกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกของกระทรวงมหาดไทยมีความสอดคล้องตรงกันโดยบังเอิญ จึงทำให้การดำเนินงานเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 มีปัญหาน้อยกว่าคลัสเตอร์ท่องเที่ยวกลุ่มอื่น ๆ โดยนายธารทิพย์ มีลักษณะ ท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดชลบุรี ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขานุการด้านการท่องเที่ยวให้กับกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก กล่าวไว้ว่า

“เป็นความบังเอิญที่กลุ่มจังหวัดท่องเที่ยว Active Beach ตรงกับกลุ่มจังหวัดของกระทรวงมหาดไทยพอดี จึงเป็นความโชคดี การทำงานเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ท่องเที่ยวจึงดีกว่าคลัสเตอร์อื่น ๆ การพูดคุย การประชุมและการทำงานร่วมกันจะมีมากกว่า”
(Thantip Meeluksana, Interview, March 26, 2014)

นอกจากนั้น ยังพบปัญหาโครงสร้างการดำเนินงานที่เกิดขึ้นโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) ซึ่งได้แบ่งกลุ่มจังหวัดเพื่อการดำเนินงานให้กับกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา หากแต่การแบ่งกลุ่มจังหวัดดังกล่าวไม่สอดคล้องกับการจัดกลุ่มจังหวัดที่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการประสานงานและความร่วมมือ อันเนื่องมาจากปัญหาเชิงโครงสร้างที่ก่อให้เกิดความซับซ้อนในการดำเนินงาน

การแบ่งกลุ่มจังหวัดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) เกิดขึ้นจากแนวคิดการบริหารงานระบบราชการรูปแบบใหม่ ให้เป็นลักษณะของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตั้งแต่ปี พ.ศ.2551 โดยให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นหน่วยงานทดลอง เพียงกระทรวงเดียว จากแนวคิด

ดังกล่าวสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด จำนวน 75 แห่ง ถูกจัดแบ่งกลุ่มเป็น 31 กลุ่มจังหวัด โดยสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจะมีทั้งสำนักงานที่บริหารตนเองเฉพาะจังหวัด และบริหารในลักษณะของกลุ่มจังหวัด ที่มีสำนักงานหัวหน้ากลุ่มจังหวัดและมีจังหวัดข้างเคียงเป็นลูกข่าย (Suphan Buri Provincial Office of Tourism and Sports, 2010) ในการดำเนินงานให้การเบิกจ่ายงบประมาณโครงการและการรายงานผลการดำเนินงานของสำนักงานลูกข่ายผ่านมายังสำนักงานหัวหน้ากลุ่มจังหวัดก่อนที่จะส่งต่อไปยังส่วนกลางคือ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดในคลัสเตอร์ท่องเที่ยวกลุ่ม Active Beach มีทั้งสำนักงานที่บริหารตนเองเฉพาะจังหวัด สำนักงานที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด และสำนักงานที่เป็นลูกข่ายดังนี้ สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดชลบุรีเป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด โดยมีสำนักงานลูกข่าย 2 จังหวัดคือ สำนักงานจังหวัดฉะเชิงเทราและสำนักงานจังหวัดสมุทรปราการ สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดระยองเป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด โดยมีสำนักงานลูกข่าย 2 จังหวัดคือ สำนักงานจังหวัดจันทบุรีและสำนักงานจังหวัดสระแก้ว ในขณะที่สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดตราดเป็นสำนักงานที่บริหารตนเองเฉพาะจังหวัด (Suphan Buri Provincial Office of Tourism and Sports, 2010)

การมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคประชาสังคม และภาคเอกชนในการพัฒนาการท่องเที่ยว

การมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคประชาสังคม

จากการศึกษาพบว่า ชุมชนและภาคประชาสังคมยังมีส่วนร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยวน้อย ส่วนใหญ่อยู่ในระดับของการปรึกษาหารือ ตามการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของสาธารณชนของ International Association for Public Participation (2014) และ Aref, Ma'rof และ Sarjit (2010) เท่านั้น ชุมชนมีโอกาสเสนอความต้องการหรือความคิดเห็นต่าง ๆ ผ่านการทำประชาคมหมู่บ้านในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่การพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นเพียงประเด็นย่อยหรือเป็นประเด็นยุทธศาสตร์หนึ่งในหลายยุทธศาสตร์การพัฒนา และประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวยังเป็นประเด็นยุทธศาสตร์ที่ชุมชนให้ความสำคัญหรือมีความต้องการน้อยกว่าการพัฒนาาระบบสาธารณูปโภค โครงสร้างพื้นฐาน และการพัฒนาคุณภาพชีวิต

ทั้งนี้ มีเพียงจังหวัดตราดที่มีแหล่งท่องเที่ยวโดยชุมชน (Community-Based Tourism) อยู่มากกว่าจังหวัดอื่น ๆ และผู้วิจัยได้เข้าไปศึกษาการจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชนบ้านสลักคอก บนเกาะช้าง จากการศึกษพบว่า ผู้นำชุมชนได้เข้าไปเป็นคณะทำงานด้านการท่องเที่ยวของจังหวัด อีกทั้งมีการรวมกลุ่มของคนในชุมชน ชาวบ้านมีปากมีเสียง ร้องเรียน และตั้งเงื่อนไขของการท่องเที่ยวบนเกาะ ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้น เป็นระดับของการเข้าไปมีบทบาท ตามการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของสาธารณชนของ International Association for Public Participation (2014) หรือระดับการมีปฏิสัมพันธ์ ตามลักษณะการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาการท่องเที่ยวของ Aref, Ma'rof และ Sarjit (2010)

การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน

จากการศึกษาพบว่า ภาคเอกชนยังมีส่วนร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยวน้อย เมื่อวิเคราะห์ระดับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนพบว่า อยู่ในระดับของการปรึกษาหารือ ถึงการเข้าไปมีบทบาท (Involvement) ตามการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของสาธารณชนของ International Association for Public Participation

(2014) หรือระดับการศึกษาหรือ ตามลักษณะการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาการท่องเที่ยวของ Aref, Ma'rof และ Sarjit (2010) โดยผู้แทนจากภาคเอกชนได้เข้าไปร่วมประชุมในการจัดทำแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยว และเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับจังหวัด โดยจะมีเพียงภาคเอกชนของจังหวัดจันทบุรีและจังหวัดตราดเท่านั้นที่เป็นกลไกสำคัญในการวางแผนและขับเคลื่อนแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับจังหวัด ในระดับท้องถิ่นจะมีเพียงภาคเอกชนของจังหวัดชลบุรีคือ สมาคมนักธุรกิจและการท่องเที่ยวเมืองพัทยาเท่านั้น ที่เข้าร่วมในการจัดทำแผนและยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ เมืองพัทยา โดยภาครัฐมีอำนาจสูงสุดในการวางแผน การตัดสินใจ และดำเนินงานเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยว สำหรับภาคเอกชนของจังหวัดตราดคือสมาคมนักธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดตราด ร่วมวางแผนกลยุทธ์เพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวร่วมกับองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) และองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมัน (German International Cooperation-GIZ) อย่างไรก็ตาม ภาคเอกชนในทุกจังหวัดมีการจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาพื้นที่สาธารณะ เช่น กิจกรรมเก็บขยะและทำความสะอาดชายหาด เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. เนื่องด้วยยุทธศาสตร์การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยว ตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 นั้น มีโครงการเพื่อรองรับยุทธศาสตร์น้อย ดังนั้น สำนักงานจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลแหล่งท่องเที่ยว จึงควรเพิ่มโครงการในแผนที่รองรับยุทธศาสตร์ดังกล่าว และมีการนำโครงการไปปฏิบัติ
2. เนื่องด้วยการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน จะต้องเป็นไปในลักษณะที่ชุมชนท้องถิ่นจะต้องได้ประโยชน์รายได้จากการท่องเที่ยวต้องตกแก่คนในชุมชน การท่องเที่ยวจึงต้องมุ่งเน้นให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการท่องเที่ยว หรือให้เกิดการท่องเที่ยวโดยชุมชน (Community-Based Tourism) ดังนั้น เพื่อให้แผนพัฒนาการท่องเที่ยวบรรลุเป้าหมายของความยั่งยืน จึงควรเพิ่มตัวชี้วัดความสำเร็จของความยั่งยืนทางด้านสังคมและวัฒนธรรม เช่น จำนวนแหล่งท่องเที่ยวโดยชุมชนที่เพิ่มขึ้น จำนวนชุมชนที่ได้รับความรู้เกี่ยวกับการท่องเที่ยวโดยชุมชน และมีการดำเนินโครงการเพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามตัวชี้วัดดังกล่าว ทั้งในแผนระดับจังหวัดและแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. รัฐบาลควรยกเลิกโครงสร้างการดำเนินงานแบบกลุ่มจังหวัดของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาที่เกิดขึ้นโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ตามแนวคิดการบริหารงานระบบราชการรูปแบบใหม่ให้เป็นลักษณะของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และปรับโครงสร้างการดำเนินงานใหม่หรือแต่งตั้งคณะทำงานของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ให้สอดคล้องกับการแบ่งกลุ่มคลัสเตอร์ท่องเที่ยวตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 เพื่อเป็นเจ้าภาพในการดำเนินงานด้านการท่องเที่ยว ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 สร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นของจังหวัดภายในกลุ่มคลัสเตอร์ และให้ทิศทางของการพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นไปในแนวทางที่สอดคล้องกัน

4. เนื่องด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืนคือ การสร้างความสมดุลในมิติสามด้านคือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและวัฒนธรรม และด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น หากโครงการพัฒนาการท่องเที่ยวใดไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากความขัดแย้งหรือข้อจำกัดของกฎระเบียบภาครัฐ หรือถูกคัดค้านจากนักอนุรักษ์ ควรมีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ วิเคราะห์ผลดีผลเสียในทุกด้านจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน และควรปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้มีความยืดหยุ่น เอื้อต่อการพัฒนา สร้างความปลอดภัยให้กับนักท่องเที่ยว และให้ความเสมอภาคในการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ควรเพิ่มการเผยแพร่และถ่ายทอดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 ให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับรู้ เข้าใจและนำไปใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาและจัดการการท่องเที่ยว โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนคนในชุมชนแหล่งท่องเที่ยว เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและจัดการการท่องเที่ยว รู้และเข้าใจในสิทธิของบุคคลและชุมชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและสาธารณะประโยชน์ สิทธิของบุคคลและชุมชนในการอนุรักษ์ ฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดี สิทธิของบุคคลและชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งสิทธิของประชาชนในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ให้ประโยชน์จากทรัพยากรการท่องเที่ยวอย่างเป็นธรรม โปร่งใสและตรวจสอบได้

2. การให้ความรู้ และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนให้กับบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง เป็นประเด็นสำคัญที่หน่วยงานภาครัฐต้องดำเนินการ เพื่อให้การพัฒนาและดำเนินงานต่าง ๆ เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องตรงกัน

3. การเพิ่มความร่วมมือระหว่างหน่วยงานจะช่วยบูรณาการโครงการที่เกี่ยวข้องเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งจะช่วยลดการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ลดปัญหาการขาดแคลนบุคลากร และลดความซ้ำซ้อนของโครงการ อันจะนำมาซึ่งการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบลเพ องค์การบริหารส่วนตำบลคลองซุด และเทศบาลตำบลเกาะช้าง เป็นหน่วยงานที่ทำงานใกล้ชิดกับชุมชนในแหล่งท่องเที่ยว อีกทั้งทราบปัญหาของการท่องเที่ยวในพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวเป็นอย่างดี สามารถสะท้อนปัญหาการท่องเที่ยวเชื่อมโยงขึ้นไปสู่ระดับจังหวัด ดังนั้น การเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาการท่องเที่ยว และสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคเอกชน

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

เนื่องจากการศึกษาในครั้งนี้ ศึกษาความสอดคล้องของโครงการในแผนพัฒนาจังหวัด ระยะ 4 ปี และแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะ 3 ปี กับยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยว ตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 หากแต่การดำเนินงานในแต่ละปี สำนักงานจังหวัดจะดึงโครงการจากแผนพัฒนาจังหวัดระยะ 4 ปี และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดึงโครงการจากแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระยะ 3 ปี มาทำเป็นแผนปฏิบัติการ (Action Plan) ซึ่งโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัดระยะ 4 ปี และแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระยะ 3 ปี อาจไม่ได้รับการดำเนินการทั้งหมด อันเนื่องมาจากปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ ดังนั้น เพื่อให้เห็นถึงโครงการเพื่อการพัฒนาการ

ท่องเที่ยวอย่างชัดเจน ควรศึกษาและประเมินผลการดำเนินโครงการจากแผนปฏิบัติการประจำปี (Action Plan) โดยเน้นโครงการในยุทธศาสตร์การพัฒนาและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืน และยุทธศาสตร์การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยว

ข้อพึงสังเกต

การตั้งชื่อกลุ่มคลัสเตอร์ท่องเที่ยวของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เพื่อสะท้อนการท่องเที่ยวที่โดดเด่นของกลุ่มจังหวัด อาจนำไปสู่การประชาสัมพันธ์หรือส่งเสริมการท่องเที่ยวที่นำไปสู่ความไม่ยั่งยืนได้ เนื่องจากการตั้งชื่อกลุ่มจังหวัดดังกล่าวไม่ครอบคลุมหรือมองข้ามการท่องเที่ยวในเชิงอนุรักษ์และการท่องเที่ยวในวิถีของการมีส่วนร่วมของชุมชน สำหรับคลัสเตอร์ท่องเที่ยวกลุ่ม Active Beach นั้น มีความแตกต่างกันของลักษณะการท่องเที่ยวภายในกลุ่ม และมีผู้ให้ข้อมูลที่ไม่เห็นด้วยในการตั้งชื่อกลุ่มคลัสเตอร์หรือไม่เห็นด้วยในการจัดจังหวัดเข้ากลุ่มคลัสเตอร์ โดยผู้ให้ข้อมูลของจังหวัดจันทบุรีและจังหวัดตราดเห็นว่า “Active Beach” สะท้อนการท่องเที่ยวของจังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยองมากกว่า เนื่องจากเป็นการท่องเที่ยวที่สนุกสนาน มีแสงสี มีเจ็ตสกี บานาน่าโบ๊ทและเรือลากรัม ในขณะที่จังหวัดจันทบุรีและจังหวัดตราด เป็นการท่องเที่ยวที่เงียบสงบ เป็นการท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่เน้นการอนุรักษ์และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และมีกิจกรรมการท่องเที่ยว อย่างเช่น การท่องเที่ยวเพื่ออนุรักษ์ปะการังใต้น้ำ สร้างปะการังเทียม และการจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชน เป็นต้น

References

- Asian Development Bank. (2010). *Strategy and Action Plan for the Greater Mekong Subregion Southern Economic Corridor*. Retrieved December 26, 2013 from http://110.164.59.211/gmsinfo/images/stories/trade/link_documents/gms_action_plan_south.pdf.
- Aref, F. (2011). Sense of community and participation for tourism development. *Life Science Journal*, 8(1), 20-25.
- Aref, F., Ma'rof, R., & Sarjit, S. G. (2010). Dimensions of community capacity building: A review of its implications in tourism development. *Journal of American Science*, 6(1), 172-180.
- Berman, P. (1978). The study of macro-and-micro implementation. *Public Policy*, 26(2), 157-184.
- Chanthaburi Governor's Office. (2012). *Part of a Supplementary Clarification Document Presented to the Extraordinary Commission for Screening Thai Government's Expenditure Budget 2012*. Chanthaburi: Chanthaburi Governor's Office.
- _____. (2013a). *Chantaburi Provincial Development Plan 2014-2017*. Retrieved September 22, 2014 from http://www.chanthaburi.go.th/new/?page_id=9126#&panel1-1.
- _____. (2013b). *Part of a Supplementary Clarification Document Presented to the Extraordinary Commission for Screening Thai Government's Expenditure Budget 2013*. Chanthaburi: Chanthaburi Governor's Office.
- Chonburi Governor's Office. (2009). *Chonburi Provincial Development Plan 2010-2013*. Chonburi: Chonburi Governor's Office.
- _____. (2013). *Chonburi Provincial Development Plan 2014-2017*. Retrieved June 16, 2014 from <http://www.chonburi.go.th/default.aspx>.
- Eastern Provincial Cluster Office of Strategy Management. (n.d.). *History of the Provincial Cluster*. Retrieved August 14, 2014 from <http://www.osm.moi.go.th/images/stories/april/osm1.pdf>.
- _____. (2012). *Eastern Provincial Cluster Annual Report Fiscal Year 2012*. Chonburi: Eastern Province Cluster Office of Strategy Management.
- _____. (2013a). *Eastern Provincial Cluster Annual Report Fiscal Year 2013*. Chonburi: Eastern Province Cluster Office of Strategy Management.
- _____. (2013b). *Eastern Provincial Cluster Development Plan 2014-2017*. Chonburi: Eastern Province Cluster Office of Strategy Management.
- International Association for Public Participation. (2014). *IAP2 Public Participation Spectrum*. Retrieved March 30, 2014 from <http://www.iap2.org.au/documents/item/84>.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996). Using the balanced scorecard as a strategic management system. *Harvard Business Review*, 74(January-February), 75-85.
- Klongkhud Sub-district Administrative Organization. (2011). *Klongkhud Sub-district Administrative Organization Development Plan 2012-2014*. Retrieved September 22, 2014 from <http://klongkhud.go.th/public/plan/data/loadattach/id/1/seq/1>.

- Koh Chang Sub-district Municipality. (2011). *Koh Chang Sub-district Municipality Development Plan 2012-2014*. Trat: Koh Chang Sub-district Municipality.
- Koh Chang Sub-district Municipality. (2012). *Koh Chang Sub-district Municipality Development Plan 2013-2015*. Trat: Koh Chang Sub-district Municipality.
- _____. (2013). *Koh Chang Sub-district Municipality Development Plan 2014-2016*. Trat: Koh Chang Sub-district Municipality.
- Ministry of Tourism and Sports. (2011). *The National Tourism Development Plan 2012-2016*. Retrieved December 25, 2012 from http://www.mots.go.th/ewt_dl_link.php?nid=4147.
- Northern Provincial Cluster Office of Strategy Management I. (n.d.). *General Information of Northern Provincial Cluster I*. Retrieved August 25, 2014 from http://www.osmnorth-n1.moi.go.th/new/index_2.php.
- Northern Provincial Cluster Office of Strategy Management II. (n.d.). *General Information of Northern Provincial Cluster II*. Retrieved August 25, 2014 from <http://123.242.164.133/osm/>.
- Office of Pattaya City. (2011). *Pattaya City Tourism Development Plan in Line with the Ten-year Pattaya City Master Development Plan 2011-2020*. Chonburi: Office of Pattaya City.
- _____. (2013). *The Public Relations Strategic Plan for the Pattaya City's Image 2013-2016*. Chonburi: Office of Pattaya City.
- Payakwichean, P. (2006). Thailand's tourism development past, present and future. *eTAT Tourism Journal*, 2, 1-16. Retrieved January 14, 2015 from http://www.etatjournal.com/upload/130/25492_1.pdf.
- Phe Sub-district Administrative Organization. (2011). *Phe Sub-district Administrative Organization Development Plan 2012-2014*. Rayong: Phe Sub-district Administrative Organization.
- _____. (2012). *Phe Sub-district Administrative Organization Development Plan 2013-2015*. Rayong: Phe Sub-district Administrative Organization.
- _____. (2013). *Phe Sub-district Administrative Organization Development Plan 2014-2016*. Rayong: Phe Sub-district Administrative Organization.
- Rayong Governor's Office. (2009). *Rayong Provincial Development Plan 2010-2013*. Rayong: Rayong Governor's Office.
- _____. (2013). *Rayong Provincial Development Plan 2014-2017*. Rayong: Rayong Governor's Office.
- Suphan Buri Provincial Office of Tourism and Sports. (2010). *History of the Ministry of Tourism and Sports*. Retrieved December 20, 2014 from <http://suphanburi.mots.go.th/index.php?lay=show&ac=article&id=539320024&Ntype=19>
- Thamrongthanyawong, S. (2011). *Public Policy: Theory, Analysis and Processes*. 23rd ed. Bangkok: Sematham.
- Trat Governor's Office. (2009). *Trat Provincial Development Plan 2010-2013*. Retrieved September 22, 2014 from http://www.trat.go.th/45db/s_trat.pdf.

Trat Governor's Office. (2013). *Trat Provincial Development Plan 2014-2017*. Retrieved September 22, 2014 from http://www.trat.go.th/strategy/plan57_60.pdf.

United Nations Environment Programme and World Tourism Organization. (2005). *Making Tourism More Sustainable: A Guide for Policy Makers*. Retrieved January 9, 2014 from <http://www.unep.fr/shared/publications/pdf/DTIx0592xPA-TourismPolicyEN.pdf>.

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration and Society*, 6(February), 445-487.

World Tourism Organization. (2004). *Indicators of Sustainable Development for Tourism Destination: A Guidebook*. Retrieved November 9, 2013 from <http://www.adriaticgreenet.org/icareforeurope/wp-content/uploads/2013/11/Indicators-of-Sustainable-Development-for-Tourism-Destinations-A-Guide-Book-by-UNWTO.pdf>.

Appendix: Interview Schedule

Anucha Thianchai. President of the Chanthaburi Tourism Association and Chairman of the Chao Lao - Laemsadej Assembly. Interviewed, May 22, 2014.

Niwet Hansarmuth. Chief of the Strategy for Province Development Group, Trat Governor's Office. Interviewed, July 18, 2014.

Nopparat Chomchoei. Secretary of the Trat Tourism Association. Interviewed, June 6, 2014.

Sucdeep Phanchan. Chief of the Chanthaburi Governor's Office. Focus Group Discussion, May 12, 2014.

Thantip Meeluksana. Director of the Chonburi Provincial Office of Tourism and Sports. Interviewed, March 26, 2014.

Wanna Cholpraves. Director of the International Tourism Cooperation, Department of Tourism. Interviewed, March 19, 2014.