

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “ประสิทธิภาพการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน จากนโยบายภาครัฐสู่การปฏิบัติในระดับท้องถิ่น กรณีศึกษาอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์” ได้มีการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสริมสร้างความรู้และความเข้าใจอันเป็นพื้นฐานสำคัญในการวิจัย ในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 2.1 หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
- 2.2 หลักการและแนวทางพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
- 2.3 นโยบายและแนวทางพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทย
- 2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.5 กรณีศึกษาอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

#### หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

นโยบายด้านการท่องเที่ยวเป็นนโยบายสาธารณะระดับชาติที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางและกลไกในการพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้ต่างๆ ได้แก่ ความหมายของนโยบายสาธารณะ องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ กระบวนการกำหนดนโยบาย กระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### ความหมายของนโยบายสาธารณะ

การส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นนโยบายสาธารณะที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางที่รัฐบาลใช้ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด จากการศึกษาของ มยุรี อนุমানราชชน (2556) พบว่า นโยบายสาธารณะมีความหมายครอบคลุม 3 มิติ คือ 1) สิ่งที่รัฐเลือกกระทำหรือไม่กระทำ โดยมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายอย่างชัดเจน 2) ทางเลือกสำหรับการตัดสินใจของรัฐบาล คือ การตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายหรือแนวทางในการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ 3) แนวทางการทำงานของรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วย หลักการ แผนงาน โครงการ ที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้อง

ศุภชัย ยาวะประภาช และปิยากร หวังมหาพร (2552) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นการดำเนินการของรัฐบาลเกี่ยวกับการตัดสินใจเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินการที่จะทำหรือไม่ทำกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด

ธันยวัฒน์ รัตนลัค (2555, หน้า 5) กล่าวว่า “นโยบายสาธารณะ หมายถึง การตัดสินใจของรัฐบาลในการเลือกแนวทางที่พึงประสงค์ เพื่อจะได้นำมาใช้เป็นกรอบในการดำเนินกิจกรรมของ

รัฐบาล โดยมีความมุ่งหวังที่จะแก้ไขปัญหา ป้องกันปัญหา รวมทั้งให้เกิดสภาพการณ์ที่พึงประสงค์ขึ้นในสังคม”

จุมพล หนีมพานิช (2549) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของการบริหารงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเพื่อแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองต่อปัญหา โดยกำหนดวัตถุประสงค์และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติตามลำดับขั้นสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาความหมายของนโยบายสาธารณะจากนักวิชาการต่างๆ พบว่าความหมายมีความใกล้เคียงและสอดคล้องกัน อาจมีความแตกต่างกันบ้างในบางแง่มุม แต่โดยองค์รวมแล้วไม่แตกต่างกันมากนักและมุ่งเน้นไปในทิศทางเดียวกัน คือ การตัดสินใจของรัฐบาลในการกำหนดแนวทางที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจนเพื่อบริหาร แก้ไขปัญหา และพัฒนาประเทศชาติไปในทิศทางที่พึงประสงค์ อย่างมีหลักการและแผนงานเพื่อเป็นแนวทางในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติสำหรับหน่วยงานและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นลำดับ

#### องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

จากการศึกษาของ จุมพล หนีมพานิช (2549) โดยการศึกษาแนวคิดของนักรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญ ได้แก่ James Anderson, Robert Lineburry และ Ira Sharkansky สามารถสรุปองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะได้ ดังนี้

1. มีการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน
2. เป็นแนวทางการปฏิบัติงานของภาครัฐเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนด
3. มีกิจกรรมที่สามารถเลือกนำมาปฏิบัติได้
4. มีการประกาศให้ประชาชนได้รับทราบโดยทั่วกัน
5. มีการปฏิบัติตามขั้นตอนต่างๆ ตามแนวทางที่กำหนด

ใกล้เคียงกับลักษณะหรือองค์ประกอบของการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐโดย รุ่งภพ คงฤทธิ์ระจัน (2549, หน้า 15-17) ซึ่งประกอบด้วย 4 ลักษณะ ดังนี้

1. “การกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐจะต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจนและแน่นอน”
2. “การกำหนดนโยบายของรัฐจะต้องมีหลักเกณฑ์”
3. “การกำหนดทางเลือกให้กับนโยบายของรัฐ” กล่าวคือ มีการพิจารณาและตัดสินใจเลือกนโยบายอย่างมีเหตุผลและสอดคล้องกับสถานการณ์ ปัญหาและความต้องการของสังคม
4. “การกำหนดนโยบายของรัฐต้องนำไปปฏิบัติได้จริง”

นอกจากนั้น ฉันทวัฒน์ รัตนศักดิ์ (2555, หน้า 7) ได้กล่าวเพิ่มเติมเกี่ยวกับองค์ประกอบหรือลักษณะของนโยบายสาธารณะ ดังนี้

1. “นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างกว้างๆ” และค่อนข้างเป็นนามธรรม ซึ่งกำหนดโดยรัฐบาลหรือข้าราชการระดับสูง เพื่อเป็นกรอบหรือแนวทางให้หน่วยงานที่นำไปปฏิบัติ กำหนดแผนงานหรือโครงการที่เป็นรูปธรรมเพื่อการปฏิบัติงาน

2. “นโยบายสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์แน่นอน ซึ่งวัตถุประสงค์ที่ดีควรครอบคลุม ประเด็นปัญหา สอดคล้องกับค่านิยมของสังคม ชัดเจนและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ สมเหตุสมผล สามารถวัดได้ และมีความสอดคล้องทางการเมือง”

3. รัฐบาลมีความจริงจังและจริงจังในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุตาม วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด

โดยสรุปแล้ว ลักษณะหรือองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ ได้แก่ การกำหนด วัตถุประสงค์อย่างชัดเจนและสามารถนำไปปฏิบัติได้ มีกฎเกณฑ์และหลักการในการกำหนดนโยบาย นโยบายต้องมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ ปัญหา และความต้องการของประชาชนส่วนรวม กล่าวคือการมุ่งแก้ปัญหา การป้องกันปัญหา และการพัฒนาประเทศเพื่อนำไปสู่อนาคตที่พึงประสงค์ มีกิจกรรม (แผนงานหรือโครงการ) ที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง มีการประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน และมีการดำเนินการต่างๆ ตามที่กำหนดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย

### ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลนโยบายสาธารณะ

การกำหนดนโยบายสาธารณะมีปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและส่งผลอย่างมาก โดยเฉพาะปัจจัย ด้านการเมืองซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการกำหนดนโยบายสาธารณะ รุ่งภพ คงฤทธิ์ระจัน (2549 หน้า 26-29) กล่าวว่า ปัจจัยสำคัญทางการเมืองที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ วัฒนธรรมทางการเมือง มติมหาชนหรือประชาพิจารณ์ ทักษะคิดของผู้ผู้นำ และอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ ดังนี้

1. วัฒนธรรมทางการเมือง หมายถึง ระบบการเมืองที่มีรากฐานมาจากการศึกษา การปกครอง วิธีการดำเนินชีวิตของคนในสังคม ศาสนา รวมถึงระบบราชการ (ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2555) เป็นต้น ซึ่งแต่ละประเทศก็มีวัฒนธรรมทางการเมืองที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับปัจจัยดังกล่าวข้างต้น ถึงแม้จะมีการปกครองในระบบเดียวกันก็ตาม

2. มติมหาชนหรือประชาพิจารณ์ หมายถึง การศึกษาหรือสอบถามความคิดเห็นของประชาชนในสิ่งที่รัฐต้องการดำเนินการ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนรวม การความคิดเห็นหรือมติจากประชาชนเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดรูปแบบและแนวทางการดำเนินงานของรัฐตามความเหมาะสม โดยต้องคำนึงถึงสภาวะการณ์และการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่างๆ ร่วมด้วย เพื่อให้เกิดการกำหนดนโยบายอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและเหตุการณ์บ้านเมือง แต่อย่างไรก็ดี การกำหนดนโยบายให้ตอบสนองหรือถูกใจทุกคนคงเป็นไปได้ ต้องคำนึงถึงประเทศชาติ บ้านเมือง และประชาชนส่วนรวมเป็นหลัก

3. ทักษะคิดของผู้ผู้นำ หมายถึง กลุ่มคนที่มีอำนาจหรือผู้นำ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ ผู้นำที่เป็นชนชั้นปกครอง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ซึ่งมีอิทธิพลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ และผู้นำในชนชั้นอื่นๆ เช่น ผู้นำพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ผู้นำกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจการต่อรองในการกำหนดนโยบาย

4. อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ หมายถึง อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ที่มีความสัมพันธ์ต่อพรรคการเมือง คือกลุ่มที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในรูปแบบที่แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับระดับความสัมพันธ์กับพรรครัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาล และกลุ่มผลประโยชน์กับการพัฒนาประเทศ ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่างๆ หากพรรคการเมืองขาดอุดมการณ์และอ่อนแอ กลุ่มนี้อาจจะเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายต่างๆ ที่เอื้อประโยชน์ต่อตนเอง เช่น นโยบายการกำหนดภาษี ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเสียหายของประเทศโดยรวม

ในมุมมองกว้าง ปัจจัยที่ส่งผลต่อนโยบายสาธารณะนอกเหนือจากปัจจัยทางการเมือง ประกอบด้วยปัจจัยภายในและภายนอกประเทศ ปัจจัยภายในประเทศ ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ปัจจัยภายนอกประเทศ ได้แก่ กระแสโลกาภิวัตน์ การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ สภาพเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ และกระแสความตื่นตัวของนานาชาติ ประเทศ เช่น ภาวะโลกร้อน และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การรวมกลุ่มประเทศในอาเซียน และการเปิดเสรีทางการค้า รวมถึงองค์การระหว่างประเทศ เป็นต้น (จุมพล นิมพานิช, 2549; มยุรี อนุমানราชชน, 2556; ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2555)

#### กระบวนการกำหนดนโยบาย

การกำหนดนโยบายสาธารณะ เป็นการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะและแนวทางในการนำไปปฏิบัติในทางที่แก้ไขปัญหาหรือพัฒนาประเทศตามเป้าหมายที่กำหนด กระบวนการหรือวงจรการกำหนดนโยบายเริ่มต้นจากการรับรู้ปัญหาและการกำหนดระเบียบวาระ ต่อมาคือการกำหนดนโยบายและทางเลือกของนโยบาย เพื่อแก้ไขปัญหา การสื่อสารและการยอมรับนโยบาย การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบายตามลำดับ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2550 หน้า 108-111; ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2555) ดังนี้

1. การระบุปัญหาและการกำหนดระเบียบวาระ คือการรับรู้ปัญหาและผลักดันให้บรรจุปัญหาไว้ในระเบียบวาระ ในสังคมและประเทศชาติมีปัญหาต่างๆ มากมาย การคัดเลือกปัญหาเพื่อบรรจุในระเบียบวาระประกอบด้วยหลายปัจจัย แต่อย่างไรก็ดี การระบุปัญหาในระเบียบวาระก็ไม่แน่ว่าจะได้กำหนดเป็นนโยบายเสมอไป

2. การกำหนดนโยบายและทางเลือกของนโยบาย คือการเสนอทางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหา วิเคราะห์และคาดการณ์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และการกำหนดนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหา

3. การยอมรับนโยบาย คือ การสื่อสารเพื่อทำความเข้าใจและทำให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเกิดการยอมรับ ในขั้นนี้อาจจะมีการตรวจสอบและถกเถียงกันซึ่งอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายก่อนจะเกิดการยอมรับ

4. การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การนำนโยบายไปใช้ในสถานการณ์จริงเพื่อดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด ซึ่งต้องอาศัยระบบ กลไก ทรัพยากร และความร่วมมือของหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

5. การประเมินผลนโยบาย คือ การควบคุม ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล เพื่อให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด

นอกจากนั้น มยุรี อนุমানราชชน (2556, หน้า 67) ได้กล่าวถึง กระบวนการกำหนดนโยบายอย่างละเอียดมากขึ้น ซึ่งประกอบด้วย 9 ขั้นตอน โดยระบุว่า การกำหนดนโยบายไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามลำดับหรือครบทั้ง 9 ขั้นตอน แต่ขั้นตอนเหล่านี้ช่วยให้เข้าใจกระบวนการและการวิเคราะห์เพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะได้ชัดเจนมากขึ้น

1. การก่อตัวของประเด็นปัญหา คือ การวิเคราะห์ การค้นหา หรือการปรากฏของประเด็นปัญหาที่สำคัญเพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบาย

2. การกลั่นกรองประเด็นปัญหา คือ การจัดลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหาและการคัดเลือกประเด็นปัญหาเพื่อกำหนดขอบเขตและนโยบาย

3. การนิยามประเด็นปัญหา คือ การวิเคราะห์สภาพปัญหาและสาเหตุตามข้อมูลต่างๆ ที่มี เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในประเด็นปัญหา

4. การพยากรณ์ คือ การคาดการณ์แนวโน้มและผลได้ผลเสียที่จะเกิดขึ้น เพื่อเป็นทางเลือกในการกำหนดนโยบาย

5. การกำหนดวัตถุประสงค์ คือการกำหนดเป้าหมายหรือสิ่งที่คาดหวังจากการกำหนดนโยบาย ซึ่งควรมีความชัดเจน หากไม่ชัดเจนจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานในขั้นตอนต่างๆ ต่อไป

6. การวิเคราะห์ทางเลือก คือ การวิเคราะห์และเปรียบเทียบทางเลือกเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินนโยบาย

7. การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ คือแนวทางหรือขั้นตอนในการปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด

8. การประเมินผลนโยบาย คือ การติดตามและตรวจสอบผลการดำเนินงาน ไม่ว่าจะ เป็นด้านกระบวนการ ผลที่ได้ และผลกระทบที่เกิดขึ้น เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงการบริหารงาน รวมถึงการกำหนดนโยบาย แนวทาง และแผนงานให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

9. การสืบต่อหรือยุตินโยบายสาธารณะ คือการวิเคราะห์การประเมินผลนโยบายเพื่อตัดสินใจว่าจะสืบสานนโยบายเดิมหรือกำหนดนโยบายใหม่ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับปัจจัยและสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องมากขึ้น

โดยสรุปแล้ว กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ สามารถแบ่งได้เป็น 6 ขั้นตอนหลักได้แก่

1. การรับรู้ประเด็นปัญหา

1.1 การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา

1.2 การวิเคราะห์สภาพปัญหาและสาเหตุ

1.3 การคาดการณ์แนวโน้ม ผลได้ ผลเสีย ที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นในอนาคต

2. การกำหนดนโยบายและทางเลือกนโยบาย
  - 2.1 การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย
  - 2.2 การวิเคราะห์ทางเลือก
  - 2.3 การตัดสินใจเลือกกำหนดนโยบายและเลือกแนวทางที่เหมาะสม
3. การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
4. การประเมินผล
5. การปรับปรุง เปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือยกเลิกนโยบาย

### กระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

กระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ทั้งในระดับมหภาค คือ รัฐบาลและหน่วยงานส่วนกลาง และระดับจุลภาคคือ หน่วยงานในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น (กล้า ทองขาว, 2550; วรเดช จันทรร, 2543, หน้า 35-37; มยุรี อนุมานราชชน, 2556; ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2555, หน้า 219-222) มีดังนี้

#### ระดับมหภาค

1. ขึ้นแปลงนโยบายเป็นแนวทาง แผนงาน โครงการ

เมื่อรัฐบาลได้กำหนดนโยบายและขอบเขตในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะมอบหมายให้กระทรวงหรือหน่วยงานส่วนกลางที่มีความรับผิดชอบจัดทำแผนงานและโครงการเพื่อเป็นแนวทางในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ รวมถึงการจัดสรรงบประมาณให้แก่แผนงานและโครงการนั้นๆ ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก เพราะหากมีการแปลงนโยบายที่เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์เดิมแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นความล้มเหลวของนโยบายตั้งแต่เริ่มต้นก็ว่าได้ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการแปลงนโยบายให้คลาดเคลื่อนไปจากวัตถุประสงค์เดิม คือ ความไม่ชัดเจนของนโยบาย ซึ่งอาจมองและตีความได้หลายประเด็นและแตกต่างกันออกไป ความหลากหลายของเป้าหมายที่มีความขัดแย้งกันเอง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย และขาดความตั้งใจและจริงจังในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์ (2555, หน้า 196) กล่าวว่า การแปลงนโยบายควร “มีความต่อเนื่อง ไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรม ไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นเพียงชั่วคราวแล้วเลือนหายไป แต่เป็นขั้นตอนที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันตลอดเวลา” และการแปลงนโยบายต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย เพราะผลการดำเนินงานที่ต้องการคือสิ่งที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด

2. ขั้นตอนการสื่อสารและการยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ

เมื่อกระทรวงหรือหน่วยงานส่วนกลางจัดทำแนวทาง แผนงาน และโครงการแล้ว ขั้นตอนต่อมาคือการมอบหมายและสื่อสารให้หน่วยงานระดับรองลงมาทั้งในส่วนภูมิภาคและระดับท้องถิ่นได้รับทราบ เข้าใจและยอมรับแนวทางปฏิบัติงาน

#### ระดับจุลภาค

เมื่อหน่วยงานระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นยอมรับนโยบายและแนวทางการปฏิบัติงานจากส่วนกลางแล้ว ก็จะดำเนินงานตามแนวทางที่กำหนดหรือปรับเปลี่ยนวิธีการให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น ซึ่งขั้นตอนการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย

1. “การระดมพลัง” คือ การแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงาน องค์กร และบุคคลสำคัญที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันกำหนดแผนงานและโครงการในท้องถิ่น
2. “การปฏิบัติ” อาจมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคลากรให้สอดคล้องกับแผนงานและโครงการ หรือปรับแผนงานและโครงการให้สอดคล้องกับพฤติกรรมของบุคลากร
3. “การสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง” คือ การที่นโยบายและแนวทางการปฏิบัติงานได้รับการยอมรับและยึดถือปฏิบัติเป็นงานประจำสำหรับบุคลากรในหน่วยงานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งผู้บริหารต้องพัฒนาองค์กรโดยการสร้างแรงจูงใจและการมีส่วนร่วมให้แก่สมาชิกในหน่วยงานได้ยอมรับและปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนด

จุมพล หนีมพานิช (2549, หน้า 194-195) กล่าวว่า เทคนิคหรือเครื่องมือในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติสำหรับผู้ที่มิอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง มี 2 รูปแบบ ได้แก่ “การควบคุมและสั่งการ” และ “สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจหรือแนวทางทางการตลาด”

“การควบคุมและการสั่งการ” คือ การใช้อำนาจในการสั่งการและมอบหมายงานในรูปแบบของการกำหนดมาตรฐานและการกำหนดบทลงโทษหากไม่ปฏิบัติตาม

“สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจหรือแนวทางทางการตลาด” คือ การชี้ให้เห็นผลประโยชน์ในรูปแบบของตัวเงินหรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เช่น มาตรการด้านภาษี การสนับสนุนทางการเงิน และการให้รางวัล จุมพล หนีมพานิช (2549, หน้า 195) กล่าวว่า “โดยทั่วไปผู้ที่เห็นด้วยกับแนวทางที่หนึ่ง มักไม่เห็นด้วยกับแนวทางที่สอง” เนื่องจากแนวทางที่หนึ่งมีลักษณะการใช้อำนาจเผด็จการ ไม่ส่งเสริมให้ภาคเอกชนและบุคคลได้มีโอกาสคิดและตัดสินใจด้วยตนเองเพื่อสร้างสรรค์แนวทางหรือวิธีการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด ในขณะที่แนวทางที่สองมุ่งส่งเสริมการคิดและการตัดสินใจของภาคเอกชนและบุคคลเพื่อให้เกิดความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรมในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

### ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy implementation) เป็นขั้นตอนที่สำคัญของกระบวนการนโยบายที่เกิดขึ้นหลังจากมีการกำหนดนโยบาย แผนงาน และโครงการ ซึ่งก็คือ คือการดำเนินงานตามแผนหรือโครงการที่กำหนดไว้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนด แต่โดยส่วนใหญ่ในขั้นตอนของการปฏิบัติงานมักจะเป็นปัญหาที่ทำให้การดำเนินงานตามแผนหรือโครงการไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร (จุมพล หนีมพานิช, 2549; มยุรี อนุมานราชธน, 2556)

มยุรี อนุมานราชธน (2556, หน้า 230) กล่าวว่า ปัจจัยที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จหรือไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด ได้แก่ “การบริหารงานไม่ดี” “ตัวนโยบายไม่ดี” และ “โชคไม่เข้าข้าง” คือ สภาพแวดล้อมต่างๆ ที่ไม่สามารถกำหนดหรือบริหารจัดการได้ส่งผลให้การดำเนินงานตามนโยบายไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่ประสบความสำเร็จ เช่น ภัยธรรมชาติ ปัญหาทางการเมือง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี นโยบายและการปฏิบัติส่งผลซึ่งกันและกัน และไม่สามารถแยกออกจากกันได้ กล่าวคือ นโยบายจะประสบความสำเร็จได้ก็ด้วยการปฏิบัติงานอย่างมี

ประสิทธิภาพ และการปฏิบัติงานจะมีประสิทธิภาพได้ก็เนื่องจากนโยบายที่มีคุณภาพ มีความชัดเจน และความเหมาะสมในการนำไปปฏิบัติ

จุมพล หนิมพานิช (2549) กล่าวว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จ คือ หน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยทั่วไป ได้แก่ ภาครัฐส่วนกลาง เช่น กระทรวง ทบวง กรม ภาครัฐส่วนภูมิภาค ได้แก่ การบริหารราชการส่วนจังหวัด และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล ภาคเอกชน และประชาชน สอดคล้องกับ รุ่งภพ คงฤทธิ์ระจัน (2549, หน้า 73) ซึ่งกล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือและการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อให้เกิดลักษณะพลวัตและปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

จากการศึกษาของ กล้า ทองขาว (2550, หน้า 183-185) ได้กล่าวถึง ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

1. เนื้อหานโยบาย ที่ประกอบด้วยวัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แนวทางปฏิบัติ ผู้รับผิดชอบ รวมถึงวิธีการติดตามประเมินผล หากมีความชัดเจน ก็จะส่งผลต่อปฏิบัติงานต่างๆ ตามนโยบายได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

2. การสนับสนุนจากผู้มีอำนาจและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ผู้นำหรือผู้มีอำนาจเป็นบุคคลสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย ทศนคติของผู้นำและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต่อนโยบาย ความเห็นด้วย ไม่เห็นด้วยต่อนโยบาย ย่อมส่งผลถึงความร่วมมือและความสำเร็จของนโยบาย การรณรงค์และการประชาสัมพันธ์ โดยมีการจัดวางรูปแบบที่เหมาะสม โดยใช้สื่อ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ แผ่นพับ โปสเตอร์ ประกาศ เป็นต้น เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อทัศนคติของกลุ่มเป้าหมายหรือภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสริมสร้างทัศนคติที่พึงประสงค์ และลดแรงต่อต้านและความเบี่ยงเบนอันอาจเกิดการปฏิบัติงานตามมาตรฐานราชการในระดับปฏิบัติการได้ (ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2555, หน้า 227-228)

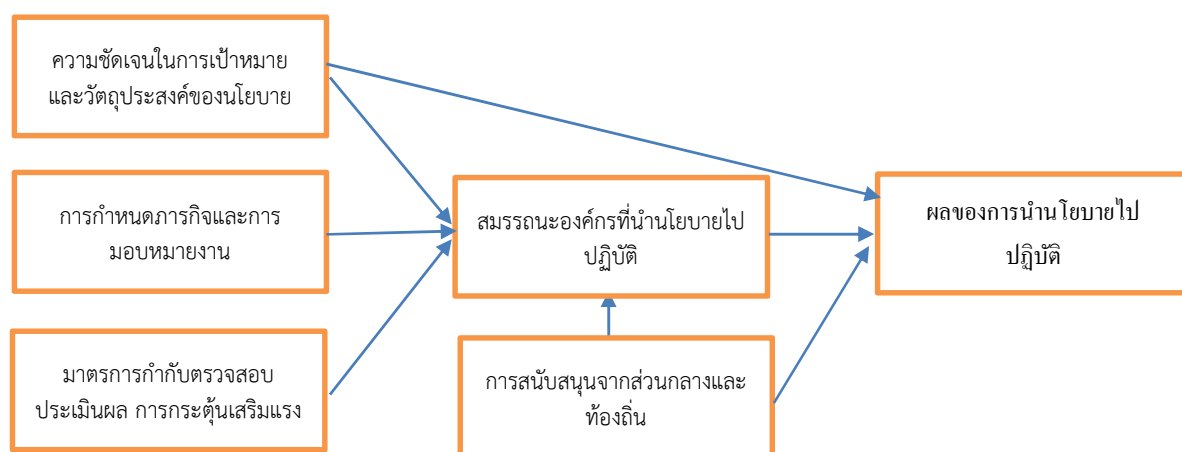
3. ศักยภาพและความสามารถขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ โครงสร้างองค์กรที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงาน ความสามารถและประสพการณ์ของผู้นำองค์กร ความรู้ ความสามารถ และทักษะของบุคลากร ระบบการสื่อสารภายในและภายนอกองค์กร เทคโนโลยีงบประมาณ และวัสดุ อุปกรณ์ และเครื่องมือที่เกี่ยวข้อง หากองค์กรขาดความพร้อมและศักยภาพก็จะเป็นไปได้อย่างที่การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จ

4. จิตสำนึกของผู้ปฏิบัติตามนโยบาย ผู้ปฏิบัติ ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินการตามนโยบาย ดังนั้น ความรู้ ความเข้าใจ และทัศนคติของผู้ปฏิบัติต่อนโยบายย่อมส่งผลต่อความตั้งใจและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และส่งผลความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนโยบาย

5. ผู้นำคนสำคัญ ที่มีส่วนในการผลักดันและกำหนดนโยบาย มีส่วนสำคัญในการทรัพยากรและจัดสรรงบประมาณ ติดต่อดูประสานงานกับฝ่ายการเมือง นักกฎหมาย นักวิชาการ และบุคคลสำคัญอื่นๆ เพื่อจูงใจให้เห็นความสำคัญของนโยบายและให้การสนับสนุน ส่งผลให้เกิดความเข้มแข็งและศักยภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ในทางกลับกัน หากขาดผู้นำคนสำคัญที่เข้มแข็ง นโยบายก็ยากที่จะประสบความสำเร็จได้

6. ระบบการตรวจสอบ ประเมินผล และการจูงใจ การประเมินผลอย่างเป็นระบบถือว่าการควบคุมและสะท้อนให้เห็นปัญหาในกระบวนการปฏิบัติ ซึ่งจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างทันที่และเป็นการป้องกันมิให้เกิดการเบี่ยงเบนหรือใช้ทรัพยากรไปในทางที่ไม่พึงประสงค์ การจูงใจให้เกิดการทำงาน คือ การเสริมแรง และการสร้างขวัญกำลังใจในการทำงาน การเสริมแรงทางลบคือการป้องกันและยับยั้งมิให้เกิดพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์

แผนภาพด้านล่างแสดงให้เห็นถึงกระบวนการและตัวแปรหรือปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ



ภาพที่ 2.1 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มา: กล้า ทองขาว ยุทธศาสตร์การนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2545 หน้า 8 ใน กล้า ทองขาว (2550, หน้า 207)

นอกจากนั้น จากการศึกษาของ วรเดช จันทรศร (2543, หน้า 49) ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีระยะเวลา มากกว่าสิบปีแล้ว แต่ยังคงมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันและเป็นประโยชน์ต่อ การศึกษาและพิจารณาถึงปัจจัยที่ส่งผลการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ ได้ระบุปัญหาในการนำนโยบายไป ปฏิบัติ 5 ด้าน ดังนี้

1) ด้านสมรรถนะของบุคลากร เงินทุน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และ เทคโนโลยี

2) ด้านการควบคุม คือความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติงาน ตามแผนและนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เริ่มตั้งแต่การแปลงนโยบายเป็นแผนงาน โครงการ และกิจกรรม ความชัดเจนของแผนงาน โครงการ และกิจกรรม ดังกล่าว และความสามารถในการ กำหนดภารกิจและมาตรฐานการปฏิบัติงานให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

3) ด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงของหน่วยงานและภาคส่วนที่ เกี่ยวข้อง

4) ด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรหรือบุคคลสำคัญ ได้แก่ ลักษณะอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่ควบคุมและหน่วยที่ปฏิบัติ ระดับความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติต้องแสวงหา ฟังพา หรือ ทำความตกลงกับหน่วยงานหลักอื่นๆ และระดับความเป็นไปได้ที่พนักงานระดับปฏิบัติการจะทำงานร่วมกันได้

5) ด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ หากองค์กรหรือบุคคลสำคัญ ได้แก่ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง สื่อมวลชน เป็นต้น ไม่ให้ความร่วมมือหรือคัดค้าน ย่อมเป็นอุปสรรคและส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบาย

โดยสรุปแล้ว ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีดังนี้

1. นโยบายอยู่บนพื้นฐานของเหตุและผลที่สามารถเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ กล่าวคือ การกำหนดนโยบายต้องกระทำโดยการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นเหตุเป็นผล รวมถึงการเข้าใจปัญหา สาเหตุ และแนวทางการแก้ไข ซึ่งนำมาสู่การกำหนดนโยบายอย่างมีคุณภาพและสามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดได้ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะประสบความสำเร็จได้ก็ขึ้นอยู่กับตัวนโยบายที่ถูกต้องเหมาะสมกับหลักเหตุและผลหรือสถานการณ์ความเป็นจริง (มยุรี อนุমানราชชน, 2556)

2. ทรัพยากรและเวลาในการดำเนินงานตามนโยบาย แผนงาน และโครงการของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์และเทคโนโลยีที่จำเป็นต้องใช้ รวมถึงข้อมูลและความรู้ทางวิชาการ หากทรัพยากรเหล่านี้มีความพร้อมก็จะส่งผลให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จ และในทางตรงกันข้าม หากทรัพยากรเหล่านี้ไม่เพียงพอก็จะส่งผลการดำเนินงานขาดประสิทธิภาพและไม่ประสบความสำเร็จ (จุมพล หนิมพานิช, 2549; มยุรี อนุমানราชชน, 2556)

3. การจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ให้เกิดความเหมาะสมในการปฏิบัติงาน (มยุรี อนุमानราชชน, 2556)

4. การควบคุมและติดตามผลการปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงาน และโครงการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานและผู้ที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบ รวมถึงผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ปัญหาในการควบคุมจะเกิดขึ้นน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ความชัดเจนของแผนงาน กิจกรรม และโครงการ และความสามารถในการกำหนดภารกิจตลอดจนมาตรฐานในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแผนงานหรือโครงการ (จุมพล หนิมพานิช, 2549)

5. อำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่ ลักษณะการติดต่อประสานงานและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ระดับความจำเป็นที่หน่วยงานต้องให้ความร่วมมือ ระดับความเป็นไปได้ที่บุคลากรของแต่ละหน่วยงานจะสามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้ (จุมพล หนิมพานิช, 2549) มยุรี อนุमानราชชน (2556) กล่าวว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะประสบความสำเร็จต้องเป็นการดำเนินงานโดยหน่วยงานเดียว ไม่พึ่งพาหน่วยงานอื่น หรือหากมีการพึ่งพาต้องเป็นหน่วยงานที่อยู่ในระดับต่ำกว่าและมีการพึ่งพาไม่มากนัก เนื่องจากการดำเนินงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพต้องอาศัยความเข้าใจและยอมรับนโยบาย

ร่วมกัน หากมีการพึ่งพากันและอาศัยบุคลากรเป็นจำนวนมากย่อมส่งผลต่อความเข้าใจและการยอมรับนโยบายไปในทิศทางเดียวกัน หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า “มากคนมากความ” ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินงานประสบผลสำเร็จตามที่คาดหวังได้ยาก

6. ความเข้าใจและยอมรับในนโยบายและวัตถุประสงค์ร่วมกันของหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อการดำเนินงานตามนโยบายและแผนงานที่สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน (มยุรี อนุমানราชชน, 2556)

7. การต่อต้านหรือไม่ให้ความร่วมมือของหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง (จุมพล หนิมพานิช, 2549)

8. การคัดค้านและไม่ให้ความสนับสนุนของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มผู้มีอำนาจที่สามารถส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่ นักการเมือง สภภาพแรงงาน และสื่อมวลชน เป็นต้น (จุมพล หนิมพานิช, 2549; มยุรี อนุমানราชชน, 2556)

9. “ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติต้องได้รับการยอมรับอย่างแท้จริง” กล่าวคือ ผู้มีอำนาจในการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีบารมีและได้รับการยอมรับ ไม่มีการต่อต้านทั้งภายในและภายนอกองค์กร ซึ่งส่งผลต่อการสั่งการ การประสานงาน และการดำเนินงานตามนโยบายและแผนงานให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพ (มยุรี อนุमानราชชน, 2556 หน้า 236)

10. สภาพแวดล้อมที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของผู้บริหาร เช่น ภัยธรรมชาติ ย่อมส่งผลและเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ (มยุรี อนุमानราชชน, 2556)

### หลักการและแนวทางพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

การส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญของหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งประเทศไทยที่มองเห็นการท่องเที่ยวเป็นแหล่งรายได้สำคัญและเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่อย่างไรก็ดี การท่องเที่ยวก็เหมือนเหรียญสองด้านที่มีทั้งประโยชน์และโทษในขณะเดียวกัน หากขาดการพัฒนาการท่องเที่ยวที่คำนึงถึงความยั่งยืนและผลกระทบในระยะยาวแล้ว การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างมีประสิทธิภาพคงเป็นไปได้ เพื่อเป็นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน จึงจำเป็นต้องศึกษาเกี่ยวกับความสำคัญของการท่องเที่ยว องค์ประกอบของการท่องเที่ยว ผลกระทบของการท่องเที่ยว แนวคิดและหลักการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน และองค์ประกอบและแนวทางพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### ความสำคัญของการท่องเที่ยว

การท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่มีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องเป็นระยะเวลานานหลายทศวรรษตั้งแต่ปี 1950 และสามารถสร้างรายได้หลักเป็นเงินตราต่างประเทศเป็นจำนวนมากมหาศาลให้แก่ประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวมถึงประเทศไทย เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การท่องเที่ยวเป็นกลไกสำคัญในการกระตุ้นและพัฒนาระบบเศรษฐกิจทั้งในระดับประเทศและระดับ

ท้องถิ่น ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่สำคัญและได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะสำหรับประเทศกำลังพัฒนา (Sharpley, 2009; UNWTO, 2011) ได้แก่

1) ศักยภาพของการท่องเที่ยวที่สามารถสร้างรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศและช่วยลดการขาดดุลการค้า

2) การท่องเที่ยวในหลายๆ ประเทศ รวมทั้งประเทศไทย เป็นทางเลือกที่มีศักยภาพและสามารถพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้

3) การท่องเที่ยวมีการพัฒนาบนพื้นฐานของทรัพยากรที่มีอยู่แล้วแต่เดิมเป็นหลัก ได้แก่ ทรัพยากรแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม และวิถีชีวิตท้องถิ่นที่มีเอกลักษณ์และมีความแตกต่างอย่างน่าสนใจและเป็นสิ่งดึงดูดความสนใจด้านการท่องเที่ยว ทำให้เกิดการเดินทางท่องเที่ยวเพื่อมาเยี่ยมชมและสัมผัสกับแหล่งท่องเที่ยวที่มีความสวยงามและมีเอกลักษณ์เฉพาะตัวของแต่ละสถานที่ที่เป็นจุดหมายปลายทางด้านการท่องเที่ยว

4) การท่องเที่ยวไม่มีข้อจำกัดเหมือนกับการค้าระหว่างประเทศ เช่น ข้อจำกัดด้านกำแพงภาษีและโควตาการส่งออกสินค้า เนื่องจากนักท่องเที่ยวเป็นผู้เดินทางเข้ามาในประเทศ และท่องเที่ยวไปยังแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ ซึ่งโดยหลักการทั่วไปแล้วประชาชนหรือนักท่องเที่ยวย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในการเดินทางและไม่มี การจำกัดจำนวนนักท่องเที่ยวทั้งการเดินทางออกนอกประเทศและการเดินทางไปยังประเทศอื่นๆ ที่เป็นจุดหมายปลายทางด้านการท่องเที่ยว

5) การท่องเที่ยวเป็นกิจกรรมที่กระตุ้นให้เกิดการพัฒนาธุรกิจต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากทั้งธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวโดยตรง เช่น ธุรกิจที่พัก ธุรกิจขนส่ง ธุรกิจร้านอาหารและภัตตาคาร และธุรกิจสินค้าที่ระลึก และธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวโดยทางอ้อม เช่น ภาคการเกษตรที่ผลิตภัณฑทางการเกษตรป้อนธุรกิจโรงแรมและร้านอาหาร ภัตตาคาร อุตสาหกรรมการผลิตสินค้าที่ระลึก ผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่ายสินค้าตกแต่งอาคารสถานที่ และอุตสาหกรรมการก่อสร้าง เป็นต้น (Sharpley, 2009) ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ส่งเสริมให้การท่องเที่ยวเป็นกิจกรรมที่กลายเป็นส่วนสำคัญในชีวิต คือ การมองว่าการท่องเที่ยวเป็นกิจกรรมเพื่อการพักผ่อน การเรียนรู้ การสร้างเสริมประสบการณ์ และการเปิดโลกทัศน์ รวมถึงเป็นการเพิ่มพลังในการทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และสภาพเศรษฐกิจที่เอื้อให้ประชาชนมีเงินทองเพื่อการใช้จ่ายใช้สอยในด้านการท่องเที่ยวมากยิ่งขึ้น

ด้วยปัจจัยเหล่านี้ การท่องเที่ยวจึงได้รับความนิยมและส่งเสริมให้เป็นอุตสาหกรรมที่ทำรายได้หลักให้แก่ประเทศต่างๆ รวมถึงประเทศไทย ซึ่งการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวยังส่งผลต่อการสร้างอาชีพและรายได้ให้แก่ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรายได้เหล่านี้ มีส่วนสำคัญในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ และยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสังคมควบคู่กันไป (UNWTO, 2011) ถึงแม้ว่าจะมีบางช่วงที่อัตราการเดินทางท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยวชะลอตัวลงอันเนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจตกต่ำ โรคระบาด (SAR) การก่อการร้ายข้ามชาติ (Terrorism) และภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Tsunami) แต่โดยภาพรวมแล้วการท่องเที่ยวก็สามารถฟื้นตัวได้อย่างรวดเร็วและมีการเติบโตอย่างต่อเนื่องในระยะยาว (Sharpley, 2009)

## องค์ประกอบของการท่องเที่ยว

การท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมและกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่จำเป็นต้องอาศัยองค์ประกอบต่างๆ เพื่อขับเคลื่อนและส่งผลให้เกิดกิจกรรมต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยว องค์ประกอบของการท่องเที่ยวแบ่งออกเป็น 4 ส่วนหลัก ได้แก่ ทรัพยากรและกิจกรรมด้านการท่องเที่ยว (Tourism Resources and Tourism Activities) ระบบสาธารณูปโภคหรือสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน (Infrastructure) ธุรกิจบริการด้านการท่องเที่ยว (Facilities and Services) และตลาดการท่องเที่ยว (Tourist market or tourists) (นภา วราวนิชกุล, 2550; นภาพร จันทร์ฉาย, 2554; สถาบันคลังสมองของชาติ, 2552)

### 1. ทรัพยากรและกิจกรรมการท่องเที่ยว (Tourism Resources and Tourism Activities)

ทรัพยากรการท่องเที่ยว คือ แหล่งท่องเที่ยวหรือสิ่งดึงดูดใจด้านการท่องเที่ยว ได้แก่ แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ แหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์ แหล่งท่องเที่ยวทางศิลปวัฒนธรรมและวิถีชีวิตชุมชน รวมถึงแหล่งท่องเที่ยวที่มนุษย์สร้างขึ้น ซึ่งแหล่งท่องเที่ยวแต่ละประเภทจะมีกิจกรรมที่แตกต่างกันไปตามความเหมาะสมและความต้องการของนักท่องเที่ยว ตัวอย่างของแหล่งท่องเที่ยวแต่ละประเภทและกิจกรรมด้านการท่องเที่ยว มีดังนี้

1.1) แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ได้แก่ ทะเล น้ำตก ลำธาร ภูเขา ฟุ้งหญ้า ฟุ้งดอกไม้ ป่าไม้ ป่าชายเลน โดยพื้นที่หลักด้านการท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่สำคัญ คือ อุทยานแห่งชาติ ซึ่งเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์และมีความสวยงาม มีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะพื้นที่ เช่น อุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ จังหวัดเชียงใหม่ อุทยานแห่งชาติน้ำตกพลิ้ว จังหวัดจันทบุรี อุทยานแห่งชาติป่าหินงาม จังหวัดชัยภูมิ อุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ จังหวัดอุบลราชธานี อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสิมิลัน จังหวัดพังงา และอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะตะลุมเตา จังหวัดสตูล เป็นต้น กิจกรรมด้านการท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ได้แก่ การเดินป่า การปีนเขา การล่องแก่ง การดูนก และการชมธรรมชาติ เป็นต้น

1.2) แหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์ ได้แก่ สถานที่ท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์และแหล่งโบราณสถานต่างๆ เช่น อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย-ศรีสัชชนาลัย-กำแพงเพชร แหล่งโบราณคดีบ้านเชียง วัดพระแก้ว พระบรมมหาราชวัง รวมไปถึงวัดต่างๆ และปราสาทราชวัง ซึ่งเป็นแหล่งรวบรวมประวัติศาสตร์ ศิลปะ และวัฒนธรรมมาอย่างยาวนาน กิจกรรมสำหรับแหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์ ได้แก่ การเดินชม การนั่งช้างชมโบราณสถาน การถ่ายภาพย้อนยุค และการชมการแสดงเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ เป็นต้น

1.3) แหล่งท่องเที่ยวทางศิลปวัฒนธรรมและวิถีชีวิตชุมชน ได้แก่ ท้องถิ่นหรือชุมชนต่างๆ ที่มีวิถีการดำรงชีวิต ความเชื่อ ศิลปะ และวัฒนธรรม ที่เป็นเอกลักษณ์ เช่น ชุมชนชาวเขาเผ่ากระเหรี่ยงและชุมชนชาวเขาเผ่าม้ง จังหวัดเชียงใหม่ หมู่บ้านไทยทรงดำ จังหวัดเพชรบุรี วัฒนธรรมภูไทย จังหวัดเลย เป็นต้น กิจกรรมการท่องเที่ยว ได้แก่ การพักอาศัยกับชุมชนและการเรียนรู้วิถีชีวิตวัฒนธรรม

1.4) แหล่งท่องเที่ยวที่มนุษย์สร้างขึ้น ได้แก่ สถานที่ที่มนุษย์สร้างขึ้นเพื่อเป็นสิ่งดึงดูดใจด้านการท่องเที่ยว เพื่อการนันทนาการ และเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ เช่น พิพิธภัณฑ์ สวนสัตว์ สวนสนุก สวนพฤกษศาสตร์ โรงละคร รวมไปถึง ตลาดน้ำและตลาดต่างๆ ซึ่งนอกจากจะเป็นแหล่งจับจ่ายซื้อของแล้วก็ยังเป็นจุดเด่นและเป็นเอกลักษณ์ของแต่ละพื้นที่ที่นักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากต้องการไปสัมผัสและเที่ยวชม กิจกรรมด้านการท่องเที่ยว ได้แก่ การชมสถานที่ การให้อาหารสัตว์ การขี่ม้า การชมการแสดงของสัตว์ การซื้อของฝากของที่ระลึก เป็นต้น

## 2. ระบบสาธารณูปโภคหรือสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน (Infrastructure)

ระบบสาธารณูปโภคหรือสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน คือ ปัจจัยพื้นฐานที่อำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตแก่ประชาชนทั่วไปและส่งผลให้นักท่องเที่ยวได้รับความสะดวกในการเดินทางท่องเที่ยว ได้แก่ เส้นทางคมนาคม ระบบการคมนาคมขนส่ง ระบบการสื่อสารและโทรคมนาคม ไฟฟ้า น้ำประปา ซึ่งสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาการท่องเที่ยว

## 3. การบริการด้านการท่องเที่ยว (Facilities and Services)

การบริการด้านการท่องเที่ยว คือ การบริการต่าง ๆ ที่จัดไว้สำหรับรองรับและตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยว ได้แก่ ที่พัก อาหารและเครื่องดื่ม สินค้าที่ระลึก การแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ การบริการเพื่อสุขภาพและความงาม และสถานบันเทิง รวมถึงการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และการให้ข้อมูลต่างๆ ด้านการท่องเที่ยว

## 4. ตลาดการท่องเที่ยวหรือนักท่องเที่ยว (Tourist market or Tourists)

ตลาดการท่องเที่ยวหรือนักท่องเที่ยวเป็นองค์ประกอบสำคัญของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เนื่องจากนักท่องเที่ยวเป็นบุคคลที่ใช้บริการต่างๆ ตามองค์ประกอบของการท่องเที่ยวที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และส่งผลให้การท่องเที่ยวเกิดรายได้และได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง หากมีความต้องการของนักท่องเที่ยวแล้ว สินค้าและบริการต่างๆ ก็คงไม่สามารถเกิดขึ้นได้และเจริญเติบโตมาจนถึงทุกวันนี้ นักท่องเที่ยวตามความหมายที่กำหนดในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 คือ “ผู้ที่เดินทางจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งเพื่อประโยชน์ในการพักผ่อนหย่อนใจ การศึกษาหาความรู้ ความบันเทิง หรือการอื่นใด” นักท่องเที่ยวสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ นักท่องเที่ยวภายในประเทศ (Domestic Tourists) และนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศ (International Tourists)

นักท่องเที่ยวภายในประเทศ (Domestic tourists) คือ นักท่องเที่ยวที่เดินทางท่องเที่ยวภายในประเทศที่ตนถือสัญชาติอยู่ นักท่องเที่ยวภายในประเทศ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ นักท่องเที่ยวที่ใช้เวลาในการเดินทางท่องเที่ยวน้อยกว่า 24 ชั่วโมงและไม่ใช้บริการที่พักอาศัยระหว่างการเดินทางท่องเที่ยว เรียกว่า นักทัศนจร (Excursionists) สำหรับนักท่องเที่ยวชาวไทยที่ใช้เวลาเดินทางท่องเที่ยวมากกว่า 24 ชั่วโมงและใช้บริการที่พักอาศัยระหว่างการเดินทางท่องเที่ยวเรียกว่า นักท่องเที่ยว (Tourists)

นักท่องเที่ยวระหว่างประเทศ (International tourists) คือ นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เดินทางท่องเที่ยวไปยังประเทศต่างๆ ที่มีในประเทศที่ตนถือสัญชาติและมีถิ่นพำนักถาวร นักท่องเที่ยวระหว่างประเทศ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ นักท่องเที่ยวแบบพำนักระยะสั้น (Short stay) ใช้เวลาในการเดินทางท่องเที่ยวในต่างประเทศไม่เกิน 90 วัน และนักท่องเที่ยวแบบพำนักระยะยาว (Long stay) ใช้เวลาในการเดินทางท่องเที่ยวในต่างประเทศมากกว่า 90 วัน แต่ไม่เกิน 1 ปี

### ผลกระทบของการท่องเที่ยว

การท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่มีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจ กิจกรรมแหล่งท่องเที่ยว และผู้คนเป็นจำนวนมาก ทั้งนักท่องเที่ยว ผู้ประกอบการ ผู้ให้บริการ และคนในท้องถิ่น ดังนั้น การท่องเที่ยวจึงเป็นกิจกรรมที่สามารถส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมได้อย่างมากหากไม่มีการจัดการและแนวทางพัฒนาที่ดีและมีประสิทธิภาพ

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า การท่องเที่ยวส่งผลกระทบต่อทั้งด้านบวกและด้านลบ และทั้งทางตรงและทางอ้อม ต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม จากการศึกษาที่ผ่านมาพบว่าผลกระทบด้านบวกที่โดดเด่นจากการท่องเที่ยวในพื้นที่ด้านการท่องเที่ยวต่างๆ ได้แก่ ประชาชนมีรายได้และมีโอกาสในการประกอบอาชีพเพิ่มมากขึ้น มีกระแสเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ส่งเสริมให้คนในท้องถิ่นประกอบอาชีพในถิ่นฐานของตนเองไม่ต้องเดินทางไปประกอบอาชีพในถิ่นอื่น และส่งเสริมความสัมพันธ์ของคนในครอบครัว นอกจากนี้ การท่องเที่ยวยังก่อให้เกิดการอนุรักษ์และฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรมเพื่อเป็นสิ่งดึงดูดใจนักท่องเที่ยว (Mowforth and Munt, 2009; Wall and Mathieson, 2006)

ในขณะเดียวกัน ผลกระทบด้านลบในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมถึงสิ่งแวดล้อม ที่เกิดจากการท่องเที่ยวก็มีไม่น้อย ได้แก่ ค่าครองชีพในแหล่งท่องเที่ยวสูงขึ้นและเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตของคนท้องถิ่นซึ่งมีรายได้น้อย รายได้จากการท่องเที่ยวโดยส่วนใหญ่ตกอยู่กับนายทุนและผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยวมากกว่าคนในท้องถิ่น ความแตกต่างและความเหลื่อมล้ำของการดำรงชีวิตระหว่างนักท่องเที่ยวและคนท้องถิ่น การเลียนแบบวัฒนธรรมต่างชาติและละเลยการปฏิบัติตามวัฒนธรรมอันดีงามของไทย เช่น การแต่งกาย เกิดการครอบครองพื้นที่ในแหล่งท่องเที่ยวของนักลงทุนและผู้ประกอบการส่งผลให้เกิดการโยกย้ายของคนท้องถิ่นไปอยู่บริเวณอื่นหรือถิ่นอื่น ปัญหาขยะ การจราจรติดขัด และ ความแออัดจากอาคาร ร้านค้า ผู้ประกอบการและนักท่องเที่ยวในพื้นที่การท่องเที่ยว (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2552; Mowforth and Munt, 2009; Wall and Mathieson, 2006) รายละเอียดผลกระทบจากการท่องเที่ยวโดยภาพรวมต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม ดังปรากฏในตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 ผลกระทบจากการท่องเที่ยวโดยภาพรวมต่อเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม

ผลกระทบ	ด้านบวก	ด้านลบ
เศรษฐกิจ	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. สร้างรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ</li> <li>2. ส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ</li> <li>3. กระตุ้นให้เกิดการหมุนเวียนเงินตราในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวซึ่งเกี่ยวข้องกับธุรกิจหลากหลายประเภทและประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวทั้งทางตรงและทางอ้อม</li> <li>4. สร้างรายได้ให้ประชาชนในระดับภูมิภาค</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ค่าครองชีพสูงในแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ</li> <li>2. การกระจายรายได้อย่างไม่เป็นธรรมไปสู่ประชาชนในท้องถิ่น</li> <li>3. ราคาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์เพิ่มสูงขึ้นจนคนท้องถิ่นไม่สามารถซื้อและครอบครองได้</li> </ol>
สังคม	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ก่อให้เกิดการสร้างงานสร้างอาชีพแก่คนท้องถิ่นและประชาชนเป็นจำนวนมาก</li> <li>2. ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีของครอบครัวเนื่องจากคนในท้องถิ่นไม่ต้องเดินทางไปประกอบอาชีพต่างถิ่น</li> <li>3. ส่งเสริมให้คนในท้องถิ่นเกิดความรักและหวงแหนทรัพยากรท้องถิ่นมากขึ้น</li> <li>4. ก่อให้เกิดการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นต่างๆ เช่น การสร้างถนน และระบบสาธารณูปโภคต่างๆ เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว</li> <li>5. การพัฒนาคนในท้องถิ่นให้มีความรู้เกี่ยวกับการท่องเที่ยวมากยิ่งขึ้น</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. การท่องเที่ยวก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างชนชั้นระหว่างนักท่องเที่ยวและคนในท้องถิ่นมากขึ้น</li> <li>2. ส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมไปสู่วัตถุนิยมและการแก่งแย่งแข่งขันมากยิ่งขึ้น</li> <li>3. ปัญหาความแออัดและปัญหาการติด</li> <li>4. เกิดการโยกย้ายของผู้คน ได้แก่ คนต่างถิ่นย้ายเข้ามาประกอบธุรกิจและทำงานในแหล่งท่องเที่ยว ส่วนคนในท้องถิ่นย้ายออกจากพื้นที่</li> </ol>
วัฒนธรรม	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ส่งเสริมให้เกิดความตระหนักและเห็นความสำคัญของวัฒนธรรมท้องถิ่น</li> <li>2. ส่งเสริมการอนุรักษ์และฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม วิถีชีวิตดั้งเดิมของชุมชน โบราณสถานและสถาปัตยกรรมต่างๆ ให้คงอยู่ต่อไป</li> <li>3. ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทางวัฒนธรรมและความเข้าใจของคนจากต่างถิ่นและต่างชาติ</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. เกิดการเลียนแบบวัฒนธรรมของต่างถิ่นหรือต่างชาติที่มาจากนักท่องเที่ยว และละเลยการปฏิบัติตามวิถีชีวิตและวัฒนธรรมดั้งเดิมของคนในท้องถิ่น</li> <li>2. เกิดการดำเนินกิจกรรมทางวัฒนธรรมที่เปลี่ยนแปลงไปจากการกระทำเนื่องจากความเชื่อและจิตวิญญาณ (Culture for soul) เป็นการกระทำเพื่อการแสดงหรือเพื่อหวังผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (Culture for sale)</li> </ol>

**ตารางที่ 2.1** ผลกระทบจากการท่องเที่ยวโดยภาพรวมต่อเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม (ต่อ)

ผลกระทบ	ด้านบวก	ด้านลบ
สิ่งแวดล้อม	<ol style="list-style-type: none"> <li>ส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวหลักที่ดึงดูดความสนใจจากนักท่องเที่ยว</li> <li>ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้และตระหนักในคุณค่าและความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและการอนุรักษ์มากขึ้น</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>แหล่งท่องเที่ยวเสื่อมโทรม</li> <li>ปัญหาขยะ</li> <li>ระบบนิเวศได้รับความเสียหายและถูกทำลาย</li> <li>พฤติกรรมสัตว์ป่าเปลี่ยนไปเนื่องจากนักท่องเที่ยวให้อาหาร</li> <li>มีความต้องการสูงในการบริโภคทรัพยากรธรรมชาติและสาธารณูปโภค เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า และถนนหนทางในแหล่งท่องเที่ยว</li> <li>ขาดการศึกษาและจำกัดจำนวนนักท่องเที่ยวเนื่องจากความสามารถในการรองรับนักท่องเที่ยวของแต่ละพื้นที่มีจำกัด</li> </ol>

ที่มา: การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2552; สถาบันคลังสมองของชาติ, 2552; ศูนย์เพื่อการวางแผนการท่องเที่ยวและการแก้ไขปัญหาความยากจนแห่งเอเชีย, 2549; Mowforth and Munt, 2009; Telfer and Sharpley, 2008; Wall and Mathieson, 2006

**แนวคิดและหลักการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน**

แนวคิดเกี่ยวกับการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (Sustainable Tourism) มีรากฐานมาจากแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ซึ่งเกิดขึ้นจากการตื่นตัวด้านผลกระทบและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และกระแสการเปลี่ยนแปลงด้านการพัฒนาที่มุ่งเน้นความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยมองผลกระทบโดยองค์รวมในระยะยาวมากกว่าผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจในระยะสั้น ความหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนในรายงาน “Brundtland Report Our Common Future” โดย The World Commission on Environment and Development (WCED) (WCED, 1987) ซึ่งส่งผลให้เกิดความตื่นตัวด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืนอย่างแพร่หลาย คือ การมุ่งที่จะตอบสนองความต้องการของคนในปัจจุบันโดยไม่เป็นการลดโอกาสในการตอบสนองความต้องการของคนรุ่นต่อไปในอนาคต Sharpley (2009) กล่าวว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable development) คือ การผสมผสานระหว่างการพัฒนาซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของคน และการอนุรักษ์ธรรมชาติ หลักการทั่วไปของการพัฒนาอย่างยั่งยืนคือ การพัฒนาโดยองค์รวมไม่มุ่งเน้นเฉพาะการพัฒนาด้านเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว เป็นการคำนึงถึงประโยชน์และผลกระทบในระยะยาวมากกว่าระยะสั้น และการยึดคนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา (Holden, 2000; Sharpley, 2009) จากการประชุม “The world Summit on Sustainable Development” ในเมืองโจฮันเนสเบิร์ก ประเทศแอฟริกาใต้ ในปี 2002 ได้ระบุองค์ประกอบสำคัญ

ของการพัฒนา ซึ่งมุ่งเน้นความยั่งยืน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านสิ่งแวดล้อม ตารางด้านล่างแสดงองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Key elements of sustainable development) และสาระสำคัญ ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เช่นกัน

**ตารางที่ 2.2** องค์ประกอบหลักของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Key elements of sustainable development)

องค์ประกอบ	สาระสำคัญ
ความยั่งยืนด้านเศรษฐกิจ (Economic sustainability)	คือ การสร้างความมั่นคงแก่สังคมในแต่ละระดับชั้น และคำนึงถึงต้นทุนโดยรวมของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และที่สำคัญคือความสามารถของธุรกิจและกิจการทางเศรษฐกิจที่สามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องและนำไปสู่ผลประโยชน์ในระยะยาว
ความยั่งยืนด้านสังคม (Social sustainability)	คือ การเคารพสิทธิมนุษยชนและความเท่าเทียมกันสำหรับทุกสังคมและชนชั้น ซึ่งหมายถึงการได้รับผลประโยชน์อย่างเสมอภาคและมุ่งเน้นการบรรเทาความยากจน โดยเฉพาะชุมชนในท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งอยู่ห่างไกล
ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental sustainability)	คือ การอนุรักษ์และจัดสรรทรัพยากร โดยเฉพาะทรัพยากรที่ไม่สามารถสร้างใหม่ทดแทนได้ และทรัพยากรที่สำคัญต่อการดำรงชีวิต โดยสิ่งสำคัญที่ต้องดำเนินการ คือ การลดมลภาวะทางอากาศ พื้นดิน และน้ำ และการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและมรดกทางธรรมชาติให้คงอยู่สืบไป

ที่มา: UNEP and WTO, 2005 หน้า 9

การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (Sustainable tourism) ซึ่งมีรากฐานมาจากแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน มุ่งเน้นการพัฒนาโดยองค์รวมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม มิใช่การมุ่งเน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวเหมือนดังเช่นแนวทางการพัฒนาในอดีต การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ตามความหมายที่กำหนดโดยราชบัณฑิตยสถานซึ่งอ้างอิงมาจากความหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน คือ “การพัฒนาทรัพยากรท่องเที่ยวเพื่อตอบสนองความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสุนทรียภาพ โดยใช้ทรัพยากรอันทรงคุณค่าอย่างชาญฉลาด สามารถรักษาเอกลักษณ์ของธรรมชาติและวัฒนธรรมไว้ได้นานที่สุด เกิดผลกระทบน้อยที่สุดและใช้ประโยชน์ได้ยาวนานที่สุด” (สถาบันคลังสมองของชาติ, 2552 หน้า 28)

สถาบันคลังสมองของชาติ (2552 หน้า 29) กล่าวถึงคุณลักษณะของการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ซึ่งประกอบด้วย 3 ด้าน คือ ด้านคุณภาพ (Quality) ด้านความต่อเนื่อง (Continuity) และด้านความสมดุล (Balance)

### ด้านคุณภาพ (Quality) ได้แก่

- คุณภาพของประสบการณ์จากการท่องเที่ยวและนันทนาการ (Quality of Experience)
- คุณภาพชีวิตของประชาชน/ชุมชนที่เกี่ยวข้องกับแหล่งเที่ยว (Quality of life)
- คุณภาพของสิ่งแวดล้อม (Quality of environment)

### ด้านความต่อเนื่อง (Continuity) ได้แก่

- ความต่อเนื่องยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Continuity of Natural Resources and Environment)
- ความต่อเนื่องยั่งยืนของทรัพยากรวัฒนธรรมและวิถีชีวิตชุมชน (Continuity of Cultural Resources and Environment)

### ด้านความสมดุล (Balance) ได้แก่

- ความสมดุลระหว่างความต้องการของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวกับความต้องการของชุมชนท้องถิ่น และขีดความสามารถรองรับ (Carrying Capacity) ของทรัพยากรท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อม
- ความสมดุลระหว่างประโยชน์ที่ได้รับในปัจจุบันกับประโยชน์ที่พึงจะได้รับในอนาคต

Mowforth and Munt (2009, pp.101-102) กล่าวถึงหลักการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ซึ่งควรประกอบไปด้วย

1) ความยั่งยืนของระบบนิเวศ (ecological sustainability) คือ การหลีกเลี่ยงหรือลดผลกระทบจากกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวต่อสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด

2) ความยั่งยืนทางสังคม (social sustainability) คือ ความสามารถของชุมชนไม่ว่าจะเป็นในระดับประเทศหรือระดับท้องถิ่นในการรองรับกิจกรรมการท่องเที่ยวและนักท่องเที่ยว ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และความสามารถของชุมชนในการดำเนินกิจกรรมด้านสังคมโดยไม่มีการแบ่งแยกซึ่งเป็นผลมาจากการท่องเที่ยว หรือความสามารถในการปรับเปลี่ยนการดำเนินกิจกรรมและความสัมพันธ์ทางสังคมที่บรรเทาหรือลดการแบ่งแยกในสังคมหรือชุมชนให้น้อยลง

3) ความยั่งยืนทางวัฒนธรรม (cultural sustainability) คือ ความสามารถในการดำเนินกิจกรรมทางวัฒนธรรมและอยู่ร่วมกันอย่างราบรื่นถึงแม้จะมีการท่องเที่ยวเกิดขึ้น และหมายรวมถึงความสามารถของชุมชนในการรักษาหรือปรับเปลี่ยนองค์ประกอบทางวัฒนธรรมเพื่อสร้างจุดเด่นและความแตกต่างจากสังคมอื่น

4) ความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ (economic sustainability) คือ ผลประโยชน์ที่ได้รับทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการท่องเที่ยวเพียงพอต่อต้นทุนและค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากผลกระทบจากการท่องเที่ยวเพื่อการป้องกันและลดผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นในอนาคต และการสร้างรายได้ให้แก่ชุมชนอย่างเหมาะสมเพื่อชดเชยความไม่สะดวกที่ชุมชนได้รับการท่องเที่ยว

5) การให้ความรู้ (the educational element) คือ ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนแตกต่างจากการท่องเที่ยวในอดีต คือการให้การความรู้สอดแทรกในกิจกรรมด้านการ

ท่องเที่ยว กล่าวคือ การให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยวเกี่ยวกับวัฒนธรรมท้องถิ่นและวิถีชีวิตชุมชน และการให้ความรู้ชุมชนที่เกี่ยวข้องด้านการท่องเที่ยว

6) การส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วม (local participation) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นเป็นหัวใจสำคัญของการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน กล่าวคือ ชุมชนท้องถิ่นควรเป็นผู้กำหนดทิศทางการท่องเที่ยวและควบคุมการท่องเที่ยวมากกว่าการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติที่ได้มีการกำหนดไว้แล้วโดยหน่วยงานและองค์กรต่างๆ เพียงอย่างเดียว

7) การอนุรักษ์วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม (the conservation element) การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนควรมีส่วนในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมในพื้นที่ด้านการท่องเที่ยว

สำหรับการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในทางปฏิบัติ UNWTO (2004) ได้แนะนำแนวทางซึ่งครอบคลุมการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม รวมถึงการคำนึงถึงการตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยวและการมีส่วนร่วมของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ไว้ดังนี้

1. การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์มากที่สุด ซึ่งหมายถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในขณะที่รักษาระบบนิเวศ รวมถึงการปกป้องและอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพสิ่งแวดล้อม

2. เคารพในสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่ด้านการท่องเที่ยว โดยการอนุรักษ์วิถีชีวิต ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรม รวมถึงสิ่งก่อสร้างที่เกิดจากความเชื่อและวัฒนธรรมท้องถิ่น และการเข้าใจและยอมรับในความแตกต่างทางวัฒนธรรมซึ่งมีความหลากหลายในแต่ละสังคม

3. รักษาการพัฒนาระบบเศรษฐกิจในระยะยาว โดยการกระจายรายได้แก่ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างเสมอภาค ส่งเสริมการสร้างงานสร้างอาชีพอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการกระจายผลประโยชน์ด้านสวัสดิการสังคมและการเยียวยาปัญหาความยากจน

4. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องโดยการพัฒนาและรักษาการมีส่วนร่วมของแต่ละกลุ่มที่มีความแตกต่างกัน การแสวงจุดร่วมที่แต่ละฝ่ายเห็นชอบร่วมกัน เพื่อพัฒนาคุณภาพการท่องเที่ยวทั้งในด้านการวางแผนและการดำเนินงาน รวมถึงการสร้างความรู้แก่ทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้รับทราบและเข้าใจ รวมถึงร่วมมือกันเพื่อการท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืนอย่างมีประสิทธิภาพ

5. ส่งเสริมกระบวนการพัฒนาให้เกิดความต่อเนื่องและยั่งยืนด้วยการติดตามและประเมินผลกระทบ เพื่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างทันที่และเพื่อการหาแนวทางการป้องกันผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตต่อภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

6. การส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวได้รับประสบการณ์ด้านการท่องเที่ยวที่มีคุณภาพและกระตุ้นให้นักท่องเที่ยวมีความตระหนักถึงผลกระทบของการท่องเที่ยวและแนวทางการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน โดยการสร้างจิตสำนึกให้นักท่องเที่ยวมีพฤติกรรมการท่องเที่ยวอย่างมีความรับผิดชอบ ได้แก่ การอนุรักษ์และไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมและเคารพวัฒนธรรมท้องถิ่น

สอดคล้องกับหลักการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนโดยศูนย์เพื่อการวางแผนการท่องเที่ยว และการแก้ไขปัญหาความยากจนแห่งเอเชีย (2549, หน้า 8-11) ซึ่งครอบคลุมการมีส่วนร่วมระหว่าง ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม การใช้และรักษาทรัพยากรการท่องเที่ยว การ กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการท่องเที่ยว และการประเมินผล ดังนี้

### **1. การมีส่วนร่วมและการประสานงานระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว**

1.1 การมีส่วนร่วมของชุมชน ในแง่ของการควบคุมและกำหนดทิศทาง การพัฒนาการท่องเที่ยว การจัดสรรทรัพยากร และการร่วมรับผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวอย่างเสมอภาค

1.2 การประสานงานและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในพื้นที่

### **2. การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม**

2.1 การสร้างโอกาสการจ้างงานที่มีคุณภาพสำหรับคนในท้องถิ่นที่ไม่เพียงแต่ให้โอกาสการทำงานในระดับปฏิบัติการแต่ให้โอกาสในการร่วมบริหารจัดการบริการด้านการท่องเที่ยว และพัฒนาศักยภาพคนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อการประกอบธุรกิจด้านการท่องเที่ยว

2.2 การกระจายผลประโยชน์อย่างเสมอภาคระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ชุมชน นักท่องเที่ยว และผู้ประกอบการต่างๆ โดยส่งเสริมให้แต่ละภาคส่วนมีส่วนร่วมอย่างมีคุณภาพ ซึ่งหมายถึงการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา การดำเนินการ การบริหารทรัพยากรการท่องเที่ยว และการให้บริการด้านการท่องเที่ยว เพื่อสร้างความมั่นใจได้ว่าจะเกิดการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมแก่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

### **3. การใช้และรักษาทรัพยากรการท่องเที่ยว**

3.1 การใช้ทรัพยากรอย่างมีคุณค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด

3.2 การคำนึงถึงขีดความสามารถในการรองรับของทรัพยากร

3.3 การดำรงรักษาทรัพยากรมรดกทางธรรมชาติและวัฒนธรรม

### **4. การกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการท่องเที่ยว**

4.1 การวางแผนระยะยาว

4.2 ความสมดุลระหว่างเป้าหมายการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม

และสิ่งแวดล้อม

4.3 การเน้นผลประโยชน์ชุมชน คุณค่าสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติและวัฒนธรรม

4.4 การพัฒนาคน

4.5 การเสริมสร้างลักษณะเด่น อัตลักษณ์ของชุมชนและพื้นที่

4.6 การทำการตลาดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

4.7 ความสอดคล้องระหว่างแผนพัฒนาการท่องเที่ยวและแผนพัฒนาด้านต่างๆ

4.8 ความร่วมมือระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติ

4.9 การประสานความร่วมมือระหว่างแหล่งท่องเที่ยวและผู้ประกอบการ

## 5. การประเมินผล

### 5.1 การประเมินผลกระทบจากการท่องเที่ยว

### 5.2 การสร้างหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบ

นอกจากนั้น UNEP and WTO (2005) ได้ชี้ให้เห็นถึงเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน 12 ประการ ซึ่งครอบคลุม การสร้างความสมดุลและยั่งยืนระหว่างระบบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และชุมชนท้องถิ่น ได้แก่ 1) การสร้างโอกาสการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic viability); 2) การสร้างความมั่งคั่งแก่ชุมชนท้องถิ่น (Local prosperity); 3) การสร้างงานสร้างอาชีพอย่างมีคุณภาพ (Employment quality); 4) การสร้างความเสมอภาคทางสังคม (Social equity); 5) การตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยว (Visitor fulfillment); 6) การส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการควบคุมและพัฒนาการท่องเที่ยว (Local control); 7) การพัฒนาคุณภาพชีวิตให้แก่ชุมชน (Community well-being); 8) การสร้างความหลากหลายและการอนุรักษ์ทางวัฒนธรรม (Cultural richness); 9) การรักษาความสมบูรณ์ด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม (Physical integrity); 10) การรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ (Biological diversity); 11) การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Resource efficiency); และ 12) การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental purity) เป้าหมายการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนทั้ง 12 ประการนี้มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันและมีความสำคัญเท่าเทียมกัน ดังนั้น การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างมีประสิทธิภาพจึงไม่ควรมุ่งเน้นเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่งหรือบางส่วน แต่ควรมุ่งเน้นเป้าหมายทั้ง 12 ประการอย่างสมดุล หากขาดเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่งไป การพัฒนาการท่องเที่ยวให้ความเกิดความยั่งยืนคงจะเป็นไปได้ยาก แต่อย่างไรก็ดี การพัฒนาการท่องเที่ยวโดยมุ่งเน้นเป้าหมายทั้ง 12 ประการอย่างสมดุลคงมิใช่เรื่องง่ายนักเช่นกันในทางปฏิบัติ

จากหลักการและแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนประกอบด้วย 3 องค์ประกอบหลัก ซึ่งเป็นหัวใจหรือเป้าหมายในการพัฒนาให้เกิดความยั่งยืนและสมดุล ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งทั้ง 3 องค์ประกอบนี้มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน และส่งผลซึ่งกันและกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ลักษณะสำคัญของการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนซึ่งครอบคลุม 3 องค์ประกอบหลักของการท่องเที่ยว มี 3 ด้าน ได้แก่ ด้านคุณภาพ (คุณภาพของสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของชุมชนและคุณภาพประสบการณ์ของการท่องเที่ยว) ด้านความต่อเนื่อง (ความต่อเนื่องและยั่งยืนของทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและสังคม วัฒนธรรม) และด้านความสมดุล (ความสมดุลระหว่างการพัฒนา ความต้องการของนักท่องเที่ยว ความต้องการของชุมชน ความสามารถในการรองรับของพื้นที่และชุมชน และระหว่างผลประโยชน์และผลกระทบในระยะสั้นและระยะยาว)

หลักการและแนวทางพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนที่สำคัญประกอบด้วย 1) การสร้างรายได้ที่ยั่งยืนและการกระจายรายได้ที่เสมอภาค 2) การพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสังคมโดยการสร้างงานสร้างรายได้แก่ท้องถิ่น รวมถึงการพัฒนาระบบสาธารณสุขป้องกันเนืองมาจาก

การพัฒนาการท่องเที่ยว 3) การอนุรักษ์และฟื้นฟูวัฒนธรรม 4) การรักษาระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม 5) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างมีคุณภาพของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว โดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นที่ควรส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและพัฒนาการท่องเที่ยวในฐานะที่เป็นเจ้าของพื้นที่ 6) การตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยวและการสร้างประสบการณ์ที่ดีให้นักท่องเที่ยวเกิดความประทับใจ 7) มีการวางแผน การดำเนินการ และการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่องเพื่อการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ 8) การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนแก่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องก็เป็นรากฐานและกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาการท่องเที่ยวไปสู่ความยั่งยืนและความสมดุลต่อไปในอนาคต

แต่อย่างไรก็ดี ในมุมมองของนักวิชาการด้านการท่องเที่ยวเกี่ยวกับการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เห็นว่าแนวคิดและหลักการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเป็นแนวคิดที่พัฒนาขึ้นจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งพิจารณาและคำนึงถึงบริบทและสิ่งแวดล้อมในประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นหลัก นอกจากนั้นแนวคิดและหลักการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนยังมีความคลุมเคลือและขัดแย้งกับความเป็นจริง ซึ่งสามารถนำไปปฏิบัติได้ยาก (Sharpley, 2009; Telfer and Sharpley, 2008) กล่าวคือ ในขณะที่แนวคิดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนมุ่งเน้นการพัฒนาอย่างรอบด้านและสมดุล (เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม) แต่ในความเป็นจริงแล้ว การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนและเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก (Holden, 2000) ไม่ว่าจะเป็นการสร้างงาน การสร้างรายได้ในระดับประเทศและท้องถิ่น หรือแม้แต่กระทั่งการการสร้างรายได้เพื่อการรักษาสิ่งแวดล้อม (Sharpley, 2009) สอดคล้องกับ มิ่งสรรพ ขาวสอาด (2555 หน้า 9 และ หน้า 18) ผู้ได้รับทุนเมธีวิจัยอาวุโสด้านการท่องเที่ยวจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย กล่าวว่า “ประเทศกำลังพัฒนาจำนวนหนึ่งมองการท่องเที่ยวเสมือนเป็นยาวิเศษและทางลัดสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีต้นทุนต่ำ มุมมองของผู้กำหนดนโยบายท่องเที่ยวไทย เป็นมุมมองที่สนใจแต่ผู้ประกอบการเพราะเป็นมุมมองที่หวังรายได้ โดยมีผู้ประกอบการเป็นฐานเสียง ไม่ใช่มุมมองของคนไทยทั้งปวงในฐานะเจ้าของทรัพยากรท่องเที่ยว” ดังนั้น การที่จะนำแนวคิดและหลักการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนนี้มาใช้ในประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งมีระบบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และการเมือง แตกต่างกันย่อมต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดและหลักการ รวมถึงแนวทางในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนให้มีความสอดคล้องกับบริบทและสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน ความท้าทายของประเทศกำลังพัฒนารวมถึงประเทศไทย คือ การหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาการท่องเที่ยว (Telfer and Sharpley, 2008) เพื่อรักษาการท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืนและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างเสมอภาค ในขณะเดียวกันก็คำนึงถึงการรักษาทรัพยากรสิ่งแวดล้อม รวมถึงทรัพยากรทางสังคมและวัฒนธรรมให้คงอยู่ต่อไปอย่างมีคุณภาพเพื่อคนรุ่นต่อไปในอนาคตจะได้มีโอกาสในการชื่นชมและรับผลประโยชน์จากสิ่งเหล่านี้ดังที่คนในรุ่นปัจจุบันได้รับ

## นโยบายและแนวทางการท่องเที่ยวของประเทศไทย

การท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่หลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนามองว่าเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนและพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะการสร้างรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศเพื่อลดการขาดดุลทางการค้า และการกระจายรายได้ไปสู่ระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น รวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในสังคมและชุมชนต่างๆ อันเนื่องมาจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการพัฒนาระบบสาธารณสุขไปยังพื้นที่ต่างๆ ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานด้านการท่องเที่ยว ประเทศไทยก็เป็นหนึ่งในหลายประเทศที่มองเห็นความสำคัญและได้มีการพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น การศึกษาความเป็นมาของการพัฒนาการท่องเที่ยวในประเทศไทย กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 การกำหนดแนวทางพัฒนาการท่องเที่ยว และการนำนโยบายและแนวทางการท่องเที่ยวไปสู่การปฏิบัติในระดับท้องถิ่น จึงเป็นพื้นฐานสำคัญของการวิจัย ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### ความเป็นมาของการพัฒนาการท่องเที่ยวในประเทศไทย

ประเทศไทยได้มีการส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างชัดเจนมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2503 เมื่อเริ่มก่อตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว และเปลี่ยนมาเป็นการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 ประเทศไทยได้จัดโครงการต่างๆ เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ Visit Thailand Year พ.ศ.2530 Amazing Thailand Years พ.ศ.2541-2542 (มิ่งสรรพ ขาวสอาด, 2555) และมีโครงการอื่นๆ เรื่อยมาจนถึง Miracle Thailand Year ในปี พ.ศ.2554-2555 โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวเหล่านี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างชาติให้เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย เพื่อสร้างรายได้และกระตุ้นระบบเศรษฐกิจในประเทศ โดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานหลักที่กำหนดนโยบายและส่งเสริมการท่องเที่ยวในประเทศ รวมถึงการดำเนินงานด้านการตลาดเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว (มิ่งสรรพ ขาวสอาด, 2555)

ต่อมาในปี พ.ศ.2545 ได้มีการปรับเปลี่ยนระบบราชการและจัดตั้งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับ “การส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การกีฬา การศึกษา นันทนาการและราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง” (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2553) โดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยอยู่ภายใต้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีภาระหน้าที่ดำเนินงานด้านการตลาดเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศ

การพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวในปัจจุบันได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551 มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ หรือ ท.ท.ช. ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นรองประธาน อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว (พรบ.นโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551, หน้า 23-24) มีดังนี้

1. จัดทำและเสนอนโยบาย ยุทธศาสตร์ หรือมาตรการเพื่อส่งเสริมการบริหารและ พัฒนาการท่องเที่ยวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ
2. จัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ
3. เสนอนโยบายและแนวทางการจัดทำความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการ ท่องเที่ยวต่อคณะรัฐมนตรี
4. ดำเนินการเพื่อให้มีการกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว
5. พิจารณาให้ความเห็นชอบและกำกับดูแลการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ พัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว
6. กำหนดและจัดให้มีการรับรองมาตรฐานเกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยวหรืออุตสาหกรรม ท่องเที่ยว
7. อำนาจการ ติดตาม ประเมินผล และตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานของ รัฐให้เป็นไปตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ และนโยบายหรือมาตรการเพื่อการส่งเสริมการ บริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว
8. กำกับจัดการและบริหารกองทุน
9. ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือ ตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

ในปี พ.ศ.2552 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้การพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นวาระแห่งชาติ และคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติได้กำหนดให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจัดทำ แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 โดยมีวัตถุประสงค์ “เพื่อฟื้นฟูและกระตุ้นภาค การท่องเที่ยวให้ขยายตัวและเกิดความยั่งยืน และเพื่อเร่งรัดและสร้างศักยภาพในการหารายได้จาก การท่องเที่ยว เพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทยให้มีความพร้อมทั้งด้านคุณภาพการแข่งขัน และให้เกิดการสร้างรายได้และกระจายรายได้ควบคู่ไปกับการพัฒนาที่ยั่งยืน” (ประกาศ คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ, 2554 หน้า 3)

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจึงได้จัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 และวิสัยทัศน์ ประเทศไทยสู่ปี 2570 และน้อมนำหลักการ “เศรษฐกิจพอเพียง” และ “การยึดคนเป็นศูนย์กลางการ พัฒนา” มาใช้ในการจัดทำแผนเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนและสมดุล (ประกาศ คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ, 2554) แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติซึ่งเป็นแผน หลักในการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศต้องมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารและ พัฒนาการท่องเที่ยว การดำเนินงาน ระยะเวลา และหน่วยงานที่รับผิดชอบให้ชัดเจน (พรบ.นโยบาย การท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551)

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ซึ่งจะส่งผลต่อการ พัฒนาประเทศ (ประกาศคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ, 2554) มีดังนี้

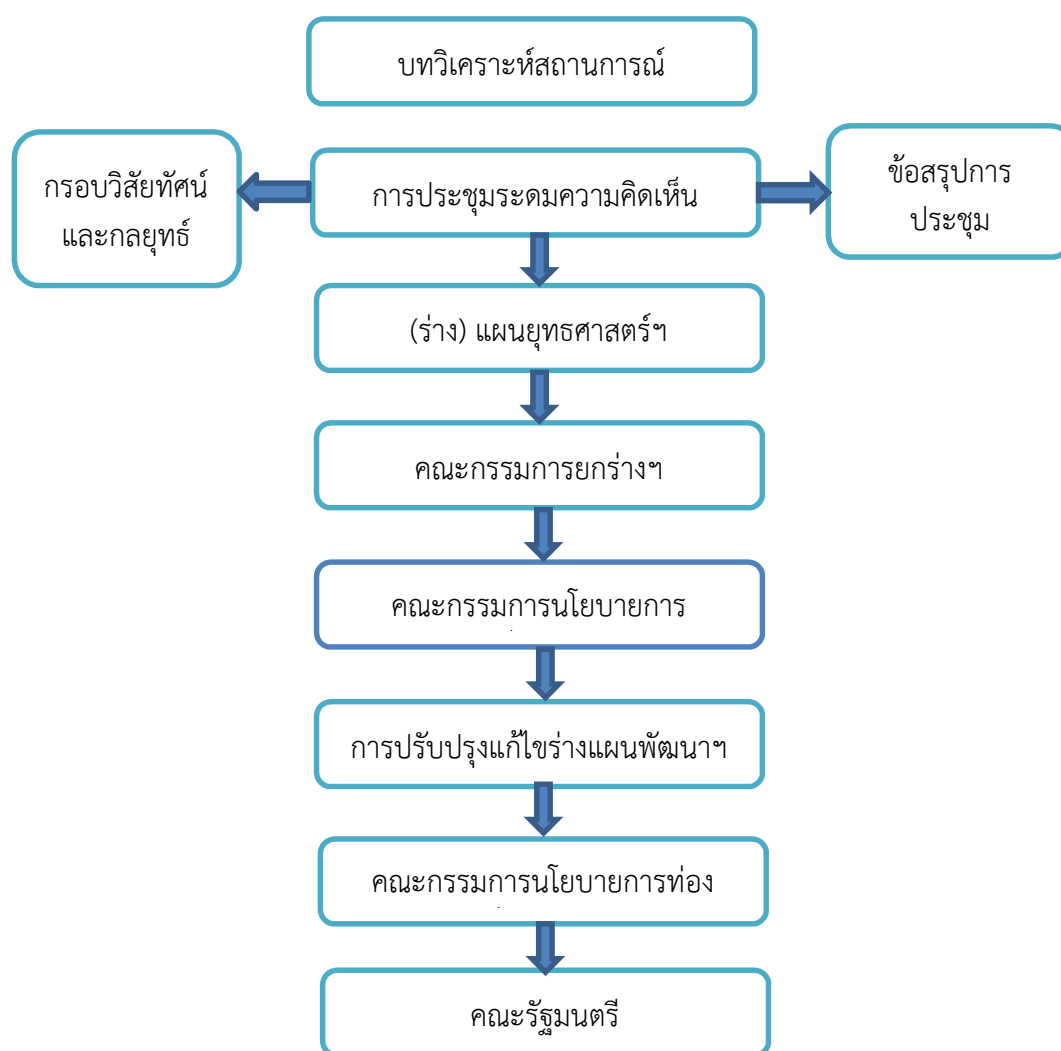
1. เป็นกรอบแนวทางในการกระตุ้นและฟื้นฟูอุตสาหกรรมท่องเที่ยวโดยทุกฝ่าย มีส่วนร่วมทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

2. เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนกลยุทธ์ แผนปฏิบัติการ โครงการ หรือ กิจกรรม เพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 11 และนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐบาล

3. ลดปัญหาความซ้ำซ้อนในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐในด้านการพัฒนาการท่องเที่ยว ทำให้การพัฒนาการท่องเที่ยวของหน่วยงานภาครัฐเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เกิดการบูรณาการด้านการงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4. สามารถแก้ไขปัญหากระบวนการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยเน้นกระบวนการที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 ประกอบด้วย 8 ขั้นตอน ดังแผนภาพด้านล่าง



ภาพที่ 2.2 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559  
ที่มา: ประกาศคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (2554 หน้า 4)

ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการพิจารณาเพื่อจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2590 ประกอบด้วยจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคของประเทศไทย โดยวิเคราะห์สภาพการท่องเที่ยวและปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกประเทศ (ประกาศคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ, 2554, หน้า 19-22) มีดังนี้

### จุดแข็ง

1. รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างชัดเจนโดยการกำหนดให้การท่องเที่ยวเป็นวาระแห่งชาติและระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11
2. ประเทศไทยมีทรัพยากรการท่องเที่ยวที่หลากหลายทั้งทางธรรมชาติ ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี และอัญมณีของไทยที่เป็นเอกลักษณ์
3. การบริการด้านการท่องเที่ยวมีความหลากหลายและมีการลงทุนสูงจากภาคเอกชน เปรียบเทียบการบริการด้านการท่องเที่ยวในอาเซียนพบว่าประเทศไทยเป็นรองเพียงประเทศสิงคโปร์เท่านั้น
4. โครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทยมีความพร้อมในการรองรับนักท่องเที่ยว
5. ประเทศไทยมีประสบการณ์ด้านการตลาดต่างประเทศมากกว่าประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ และสามารถสร้างชื่อเสียงและทำให้ประเทศไทยเป็นที่รู้จักในตลาดสากล
6. ที่ตั้งของประเทศไทยเหมาะสำหรับการพัฒนาการท่องเที่ยว ได้แก่ ประเทศไทยตั้งอยู่บริเวณตอนกลางของคาบสมุทรเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเป็นประตูสู่อินโดจีน (พม่า จีน 2 มณฑล คือ ยูนนานและกวางสี ลาว กัมพูชา และเวียดนาม)
7. ประเทศไทยมีเอกลักษณ์และนวัตกรรมด้านการบริการผสมกับภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งสามารถสร้างสรรค์การบริการและสินค้าด้านการท่องเที่ยวที่มีความโดดเด่นและน่าสนใจ

### จุดอ่อน

1. ประเทศไทยมีปัญหาเรื่องระบบโครงข่ายคมนาคมและระบบเชื่อมโยงการเดินทางท่องเที่ยวระหว่างเมืองท่องเที่ยวหลักและเมืองท่องเที่ยวรอง
2. ความเสื่อมโทรมของแหล่งท่องเที่ยว ที่เกิดการขยายตัวด้านการท่องเที่ยวที่เน้นปริมาณนักท่องเที่ยวและรายได้ มากกว่าขีดความสามารถในการรองรับของพื้นที่มีจำกัด ส่งผลให้เกิดปัญหาขยะ มลพิษ และความแออัดของการจราจร
3. โครงสร้างการบริหารจัดการของภาครัฐเพื่อการจัดการการท่องเที่ยวยังอ่อนแอและขาดเอกภาพ กฎระเบียบของภาครัฐไม่เหมาะสมกับการพัฒนาของภาคเอกชน และขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. ประเทศไทยมีภาพลักษณ์ด้านลบเรื่องความปลอดภัย การหลอกลวงและเอาเปรียบนักท่องเที่ยว สินค้าไม่มีคุณภาพ ปัญหาโสเภณี การค้ามนุษย์ และโรคเอดส์

5. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ไม่สอดคล้องกับการขยายตัวด้านการท่องเที่ยว กล่าวคือบุคลากรไทยจำนวนมากไม่มีคุณภาพและไม่ได้มาตรฐานในระดับสากล ทำให้ขาดแคลนบุคลากรด้านการท่องเที่ยว โดยเฉพาะมัคคุเทศก์ที่มีความรู้ความเข้าใจในวัฒนธรรมและภาษาต่างประเทศของนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวที่มาจากประเทศรัสเซีย เยอรมัน สวีเดน จีน และประเทศในกลุ่มอาหรับ

6. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นขาดความรู้ด้านการจัดการภูมิทัศน์และการวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยว จึงทำให้การพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับท้องถิ่นเน้นการก่อสร้างมากกว่าการจัดการภูมิทัศน์ ขาดการมีส่วนร่วมจากชุมชนท้องถิ่นและหน่วยงานทุกระดับ ทำให้การพัฒนาการท่องเที่ยวใช้ทรัพยากรจากภายนอกมากกว่าภายในท้องถิ่น

7. การทำธุรกรรมทางการเงินผ่านระบบ e-commerce ยังไม่เป็นที่นิยมเหมือนประเทศในแถบยุโรปและอเมริกา หรือประเทศในแถบเอเชีย เช่น เกาหลีและสิงคโปร์ ดังนั้นผู้ประกอบการจำเป็นต้องพัฒนาและปรับตัวให้สามารถแข่งขันได้ในระดับสากล

8. การกระจุกตัวของแหล่งท่องเที่ยวในบางพื้นที่ ขาดการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใหม่ และขาดการกระจายและเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ใกล้เคียงกัน

9. อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม ขาดการรวมกลุ่ม และมีข้อจำกัดด้านเงินทุนและบุคลากร

## โอกาส

1. แนวโน้มการเติบโตของการท่องเที่ยวโลก และการเติบโตของประเทศในกลุ่ม BRIC (บราซิล รัสเซีย อินเดีย และจีน) ส่งผลให้มีจำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้น มีกำลังซื้อมากขึ้น และจีนกำลังเป็นประเทศที่มีการส่งออกและรับนักท่องเที่ยวที่สำคัญของโลก

2. พฤติกรรมและกระแสนิยมของนักท่องเที่ยวมุ่งสู่การท่องเที่ยวทางเลือกและการท่องเที่ยวเฉพาะทาง ทำให้การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ (Health Tourism) การท่องเที่ยวเชิงผจญภัย (Adventure Tourism) การท่องเที่ยวเชิงศาสนา (Spiritual Tourism) การท่องเที่ยวเพื่อการประชุมและนิทรรศการ (MICE) และการท่องเที่ยวเชิงกีฬา (Sports Tourism) ได้รับความนิยมและมีแนวโน้มขยายตัว ซึ่งประเทศไทยมีความพร้อมและมีโอกาสในการพัฒนาและสร้างสรรค์นวัตกรรมเพื่อรองรับการเติบโตของการท่องเที่ยวเหล่านี้ในอนาคต

3. นักท่องเที่ยวกลุ่มผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นและสนใจการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ (Health Tourism) การท่องเที่ยวแบบพำนักระยะยาว (Long stay Tourism) และต้องการแหล่งท่องเที่ยวที่มีความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งประเทศไทยก็มีความพร้อมและสามารถรองรับนักท่องเที่ยวกลุ่มนี้ได้

4. การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมกับอนุภูมิภาค ได้แก่ GMS<sup>1</sup> IMT-GT<sup>2</sup> ACMECS<sup>3</sup> และ BIMSTEC<sup>4</sup> เป็นต้น ส่งผลให้เมืองท่องเที่ยวรองในเส้นทางดังกล่าวมีโอกาสด้านการท่องเที่ยวและเกิดความเชื่อมโยงด้านการท่องเที่ยวภายในภูมิภาคมากขึ้น
5. การขยายตัวของสายการบินต้นทุนต่ำและนักท่องเที่ยวมีแนวโน้มนิยมเดินทางท่องเที่ยวในระยะใกล้ ส่งผลให้การท่องเที่ยวภายในประเทศและภายในภูมิภาคเดียวกันเติบโตมากขึ้น
6. การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและระบบอิเล็กทรอนิกส์เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างคุณค่าและสร้างความแตกต่างของสินค้า รวมถึงสร้างความสามารถในการเข้าถึงนักท่องเที่ยวได้ดียิ่งขึ้น
7. การจัดทำข้อตกลงและพันธกรณีต่างๆ ระหว่างประเทศ ส่งผลให้ประเทศไทยมีศักยภาพด้านการแข่งขัน เนื่องจากการเคลื่อนย้ายเงินทุน สินค้าและบริการ รวมทั้งบุคคลอย่างเสรีมากขึ้น
8. ความร่วมมือระหว่างประเทศในการเฝ้าระวังป้องกันควบคุมโรค การแก้ไขปัญหาสภาวะโลกร้อน และการรับมือภัยพิบัติต่างๆ เป็นโอกาสของประเทศไทยที่จะสร้างความเชื่อมั่นด้านการท่องเที่ยวจากความร่วมมือดังกล่าว

### อุปสรรค

1. การแข่งขันด้านการท่องเที่ยวในตลาดระดับโลกมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้ต่างประเทศมีการลงทุนด้านการท่องเที่ยว การสร้างและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใหม่ๆ การโฆษณาประชาสัมพันธ์ และการใช้นโยบายป้องกันให้นักท่องเที่ยวของตนเดินทางท่องเที่ยวภายในประเทศ
2. ความผันผวนของภาวะเศรษฐกิจโลก ส่งผลให้นักท่องเที่ยวไม่เดินทางท่องเที่ยวหรือใช้จ่ายด้านการท่องเที่ยวน้อยลง
3. การก่อการร้ายข้ามชาติยังคงเป็นปัญหาในหลายภูมิภาคของโลก ซึ่งส่งผลต่อการตัดสินใจเดินทางของนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวในแถบเอเชียที่มีความอ่อนไหวมากกับเรื่องนี้
4. การเกิดภัยธรรมชาติและ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก ส่งผลต่อการตัดสินใจเดินทางท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยว
5. การแข่งขันเพื่อเป็นศูนย์กลางการบินนานาชาติของประเทศต่างๆ ส่งผลให้เกิดการพัฒนาด้านความพร้อมของสนามบิน ระบบการตรวจคนเข้าเมือง เส้นทางการบินที่เชื่อมโยงระหว่างเมืองหลักและเมืองรอง ทำให้ความได้เปรียบเชิงภูมิศาสตร์ที่ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบินในเครื่องข่ายระหว่างยุโรปและเอเชียแปซิฟิกลดลง

<sup>1</sup> GMS คือ ความร่วมมือของกลุ่มอนุภาคุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion)

<sup>2</sup> IMT-GT คือ โครงการพัฒนาเศรษฐกิจสามฝ่าย ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth-Triangle)

<sup>3</sup> ACMECS คือ ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy)

<sup>4</sup> BIMSTEC คือ ความริเริ่มแห่งอ่าวเบงกอลสำหรับความร่วมมือหลากหลายสาขาทางวิชาการและเศรษฐกิจ (Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation)

6. การกำหนดมาตรฐานอาชีพในอาเซียน การเปิดเสรีตลาดแรงงาน ส่งผลให้การแข่งขันด้านบุคลากรในระดับอาเซียนสูงขึ้น ซึ่งบุคลากรในประเทศไทยเสียเปรียบในด้านทักษะภาษาต่างประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับบุคลากรในกลุ่มประเทศอาเซียน

จากการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ดังกล่าว สามารถสรุปประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์การท่องเที่ยวของประเทศไทยและการท่องเที่ยวโลกเพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทย (ประกาศคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ, 2554, หน้า 20-22) ได้แก่

1. การขยายตัวด้านการท่องเที่ยวโลก การขยายตัวของประเทศต่างๆ ความร่วมมือระหว่างประเทศ จำนวนประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้น และแนวโน้มของนักท่องเที่ยวที่นิยมการท่องเที่ยวทางเลือก ด้วยความพร้อมด้านโครงสร้างปัจจัยพื้นฐานด้านการท่องเที่ยวถือเป็นโอกาสให้ประเทศไทยสามารถขยายตลาดไปยังกลุ่มนักท่องเที่ยวดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดี ด้วยสถานการณ์การท่องเที่ยวโลกที่มีการแข่งขันกันสูง ส่งผลให้ประเทศไทยต้องเตรียมความพร้อมและสร้างนวัตกรรมที่สอดคล้องกับความต้องการของนักท่องเที่ยวและศักยภาพของประเทศ

2. ความเสื่อมโทรมของแหล่งท่องเที่ยวและปัญหาด้านความปลอดภัย กฎระเบียบที่ไม่เหมาะสม การขยายตัวของนักท่องเที่ยวที่เน้นปริมาณและรายได้ ประกอบกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวในประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ เวียดนาม ลาว และกัมพูชา ทำให้ประเทศไทยเร่งฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวและหามาตรการในการแก้ไขข้อบ่งคับและกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้แหล่งท่องเที่ยวและการท่องเที่ยวของประเทศไทยมีคุณภาพและแตกต่างจากประเทศคู่แข่ง

3. โครงสร้างการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยว ประเทศไทยยังขาดระบบและกลไกในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างมีคุณภาพ ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประชาชน ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการมีส่วนร่วม หน่วยงานในระดับท้องถิ่นขาดความรู้ด้านการจัดการ ภูมิทัศน์และการวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยว จึงควรรหาแนวทางในการพัฒนาการท่องเที่ยวแบบบูรณาการและส่งเสริมความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

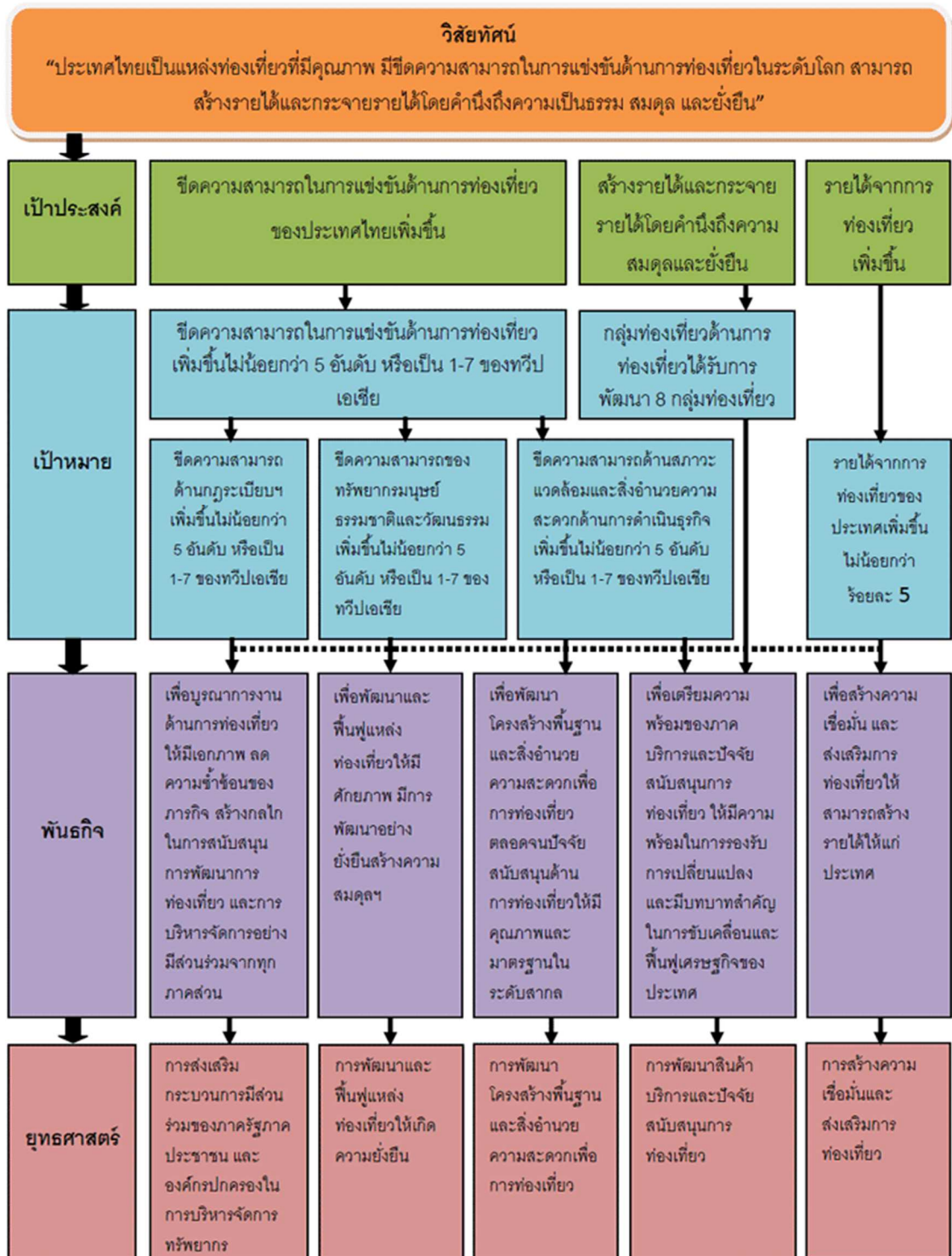
4. วิกฤตและความเสี่ยงด้านการท่องเที่ยว จากภัยธรรมชาติ ภาวะโลกร้อน โรคระบาด ภาวะเศรษฐกิจถดถอย และความวุ่นวายทางการเมือง ซึ่งส่งผลต่อความเชื่อมั่นด้านการท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก ประเทศไทยจึงต้องเตรียมความพร้อมในการรับมือและแก้ไขปัญหาในเชิงนโยบาย รวมถึงการหามาตรการในการฟื้นฟูการท่องเที่ยวภายในระยะเวลาอันสั้นหากเกิดสถานการณ์ดังกล่าว

5. ความพร้อมของภาคบริการและการท่องเที่ยว ภาคบริการและการท่องเที่ยวเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยและมีโอกาสพัฒนาให้ประเทศไทยเป็น “ศูนย์กลางการบริการและการท่องเที่ยว” ของภูมิภาคอาเซียน ประเทศไทยมีโครงสร้างพื้นฐานด้านการท่องเที่ยวที่หลากหลายและสามารถรองรับความต้องการของนักท่องเที่ยวได้ การต่อยอดการพัฒนาการบริการด้านการท่องเที่ยวจำเป็นต้องใช้ความสร้างสรรค์และนวัตกรรมเพื่อเพิ่มมูลค่าและความแตกต่างแก่ธุรกิจ

การกำหนดแนวทางในแผนพัฒนาการท่องเที่ยวได้กำหนดให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับแนวโน้มและสถานการณ์ต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศที่ส่งผลต่อการท่องเที่ยวดังกล่าว เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาการท่องเที่ยวไปสู่ความยั่งยืนและสมดุล และก่อให้เกิดรายได้และความมั่งคั่งต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ แนวทางพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทยจึงประกอบด้วย 5 แนวทาง (ประกาศคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ, 2554 หน้า 22-23) ดังนี้

1. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก
2. การพัฒนาและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืน
3. การพัฒนาสินค้า บริการ และปัจจัยสนับสนุนการท่องเที่ยว
4. การสร้างความเชื่อมั่นและส่งเสริมการท่องเที่ยว
5. การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคประชาชน และองค์กรปกครอง ในการบริหารจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยว

แผนภาพด้านล่างแสดงแสดงความเชื่อมโยงระหว่างวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ เป้าหมาย พันธกิจ และยุทธศาสตร์การพัฒนากองท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559



ภาพที่ 2.3 ความเชื่อมโยงระหว่างวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ เป้าหมาย พันธกิจ และยุทธศาสตร์การ

พัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 ที่มา: กรมการท่องเที่ยว (2557)

### **การนำนโยบายและแนวทางพัฒนาการท่องเที่ยวไปสู่การปฏิบัติในระดับท้องถิ่น**

หลังจากที่แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติได้ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีแล้วจะประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ โดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาทำหน้าที่ให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐและผลักดันให้เกิดการดำเนินงานแบบบูรณาการ มีการถ่ายทอดนโยบายของรัฐไปยังหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค จังหวัด และท้องถิ่น รวมถึงภาคเอกชนและภาคประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการเสนอแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติราชการให้สอดคล้องกับสถานการณ์และสภาพปัญหาในท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างแผนพัฒนาทุกระดับและการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการ แผนภาพด้านล่างแสดงกลไกการขับเคลื่อนแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 ไปสู่การปฏิบัติ



หลักการสำคัญในการนำนโยบายและแนวทางการท่องเที่ยวไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ (ประกาศคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (2554, หน้า 44-47) ประกอบด้วย

1. การสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ทุกภาคส่วนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยว

2. เสริมสร้างศักยภาพเพื่อเตรียมความพร้อมของหน่วยงาน องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อการบูรณาการและการกำหนดแนวทางการพัฒนาและการดำเนินงานให้สอดคล้องเชื่อมโยงกันในทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติถึงระดับท้องถิ่น

3. การบูรณาการของหน่วยงานของรัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้องในภาคอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเพื่อให้การดำเนินงานตามแนวทางและแผนพัฒนาให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด โดยมีแนวทางการบูรณาการ ดังนี้

3.1 ส่งเสริม สนับสนุนบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ (ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น) ภาคเอกชน และภาคประชาชน รวมถึงองค์กรและสถาบันการศึกษาต่างๆ โดยการถ่ายทอดยุทธศาสตร์การพัฒนาผ่านกลไกการมีส่วนร่วมและสนับสนุนการจัดทำและใช้แผนพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับต่างๆ ที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ

3.2 ใช้กลไกคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติและคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวระดับจังหวัด/กลุ่มจังหวัด สนับสนุนการจัดตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับจังหวัดเพื่อให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่อง และเพื่อให้เกิดการประสานงาน การวางแผน และการจัดสรรงบประมาณด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ

3.3 ผลักดันการดำเนินงานตามพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551

3.4 พัฒนารูปแบบระบบกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย

จะเห็นได้ว่าการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเป็นหลักการสำคัญที่นำไปใช้ในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างแพร่หลายในหลายประเทศ รวมถึงประเทศไทย ทั้งยังเป็นนโยบายและแนวทางการท่องเที่ยวของรัฐบาลมาอย่างต่อเนื่อง (Dodds and Butler, 2009) แต่อย่างไรก็ดี การนำนโยบายและแนวทางการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนมาใช้ในทางปฏิบัติพบว่ามีปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลให้การพัฒนาตามหลักการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ปัญหาหลักที่ทำให้การพัฒนาการท่องเที่ยวยังห่างไกลความยั่งยืนคือการมุ่งเน้นพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อเป็นพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ มากกว่าการพัฒนาด้านสังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม (มิ่งสรรพ ขาวสอาด, 2555; Dodds and Butler, 2009; Sharpley, 2009; Telfer and Sharpley, 2008) เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า หลักการของการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนคือการพัฒนาอย่างสมดุลและคำนึงถึงผลประโยชน์และผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม แต่ในความเป็นจริง การท่องเที่ยวมักคำนึงถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในระยะสั้นและละเลยหรือมองข้าม

ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม ในระยะยาว (Sharpley, 2009; Telfer and Sharpley, 2008, มิ่งสรรพร ขาวสอาด, 2555) นอกจากนี้ ปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในทางปฏิบัติ (Dodds and Butler, 2009) ได้แก่

1. การแย่งชิงอำนาจทางการเมืองมากกว่าการมุ่งมั่นในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน กล่าวคือ การกำหนดแนวทางพัฒนาที่คำนึงถึงฐานเสี่ยงในการเลือกตั้งมากกว่าความตั้งใจในการพัฒนาอย่างยั่งยืนอย่างแท้จริง
2. ขาดการบูรณาการแนวทางพัฒนาการท่องเที่ยวโดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง
3. ขาดการมีส่วนร่วมของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาการท่องเที่ยว ได้แก่ ภาครัฐในทุกกระดับ ภาคเอกชน และภาคประชาชน
4. ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องขาดความรู้ ความเข้าใจ และตระหนักในความสำคัญของการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนและการมีส่วนร่วม
5. ขาดการประสานงานและความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐ
6. การดำเนินงานที่ละเลยแนวทางพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
7. ความไม่ชัดเจนของนโยบายและแนวทางพัฒนาการท่องเที่ยวของภาครัฐ
8. การใช้ทรัพยากรการท่องเที่ยวอย่างไม่มีประสิทธิภาพ
9. นโยบายระดับชาติไม่สอดคล้องกับสภาพและปัญหาด้านการท่องเที่ยวในระดับท้องถิ่น
10. ความเป็นไปได้ของเป้าหมายตามแผนพัฒนาบนพื้นฐานความเป็นจริง

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ถึงแม้ว่าประเทศไทยได้ส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนมาเป็นเวลาหลายศตวรรษอย่างต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็ดี ปัญหาด้านการท่องเที่ยวยังคงปรากฏอยู่ในหลายพื้นที่ และพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนตามหลักการดูเหมือนว่าจะยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรและยังคงต้องมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องต่อไปทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการในท้องถิ่น

จากการวิจัยเรื่อง “การประเมินศักยภาพการท่องเที่ยวจังหวัดศรีสะเกษเพื่อกำหนดแนวนโยบายการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนระดับจังหวัด” (พัชรี ทารไชย, 2555) พบว่า นโยบายด้านการท่องเที่ยวไม่สอดคล้องกับสภาพการท่องเที่ยวในปัจจุบัน โดยเฉพาะด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว ข้อเสนอแนะคือ นโยบายภาครัฐควรคำนึงถึงสภาพปัจจุบันของแหล่งท่องเที่ยว ด้านขีดความสามารถในการรองรับของพื้นที่ และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและติดตามประเมินผลมากขึ้น หน่วยงานท้องถิ่นควรเข้ามามีบทบาทในการกระตุ้นและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น

การวิจัยเรื่อง “การเสนอแนวทางพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของจังหวัดสมุทรสงครามภายใต้การมีส่วนร่วมของภาครัฐและประชาชน” โดย รัตติยา คีตานนท์ (2549) พบว่า ถึงแม้ว่าจังหวัดจะมีจุดแข็งในด้านการเดินทางและสภาพแวดล้อมที่ดี รวมถึงมีเรื่องราวทางประวัติศาสตร์และ

วัฒนธรรม และยังเป็นแหล่งอาหารทะเลและผลไม้ปลอดสารพิษ แต่จุดอ่อนของการพัฒนาการท่องเที่ยวคือ ขาดการวางแผนแบบบูรณาการ ขาดการวางแผนยุทธศาสตร์ด้านการตลาด และมีการสูญเสียป่าชายเลนซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญด้านสิ่งแวดล้อม

การวิจัยเรื่อง “การศึกษากระบวนการท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ตเพื่อทราบศักยภาพของการพัฒนาไปสู่แหล่งท่องเที่ยวคุณภาพระดับโลกที่มีความยั่งยืน” โดย มนัส ชัยสวัสดิ์ และคณะ (2547) พบว่าอุปสรรคในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในจังหวัดภูเก็ต คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการประสานงานและการทำงานไปในทิศทางเดียวกัน บุคลากรของรัฐในระดับท้องถิ่นไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานและบุคลากรที่มีก็ขาดความรู้ความเข้าใจและทักษะที่จำเป็นต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ภาคส่วนต่างๆ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนแตกต่างกัน และนโยบายที่มุ่งสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวของภาครัฐส่งผลต่อทิศทางพัฒนาการท่องเที่ยวที่เน้นกำลังซื้อของนักท่องเที่ยว จำนวนวันที่พำนัก และการตลาดเพื่อเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยว ขาดการควบคุมและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยหน่วยงานภาครัฐ ขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุมขีดความสามารถในการรองรับของพื้นที่

การวิจัย เรื่อง “พัฒนาการและผลกระทบของการท่องเที่ยว กรณีศึกษาชุมชนตลาดน้ำ” (มณีวรรณ ผิวนิ่ม และ ประรณนา จันทรุพันธ์, 2547) พบว่า ปัญหาในการจัดการการท่องเที่ยวแบบตลาดน้ำ ได้แก่ ปัญหาในการบริหารจัดการและความร่วมมือร่วมใจบุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับภาพลักษณ์และรูปแบบของตลาดน้ำที่ไม่ได้สะท้อนวิถีชีวิตชุมชนอย่างแท้จริง ปัญหาการเอาเปรียบหลอกลวงนักท่องเที่ยว ปัญหาการกระจายรายได้อย่างไม่เป็นธรรม และปัญหาเกี่ยวกับสุขอนามัยและความพร้อมของปัจจัยพื้นฐานด้านการท่องเที่ยว เช่น ห้องน้ำและการประชาสัมพันธ์ ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหามาของงานวิจัย คือ การส่งเสริมการท่องเที่ยวตามหลักการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน และส่งเสริมรูปแบบการท่องเที่ยวตลาดน้ำที่สะท้อนวิถีชีวิตและวัฒนธรรมท้องถิ่น รวมถึงการควบคุมจำนวนนักท่องเที่ยวให้เหมาะสมกับความสามารถในการรองรับของพื้นที่และชุมชน นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติสำหรับแต่ละภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1) ชุมชนควรมีส่วนร่วมในการวางแผนและดำเนินการด้านการท่องเที่ยว มีการกระจายรายได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม มีการบริหารจัดการที่ชัดเจน โปร่งใส ชัดเจน และมีกฎระเบียบเป็นที่ยอมรับ มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารตามวาระเพื่อลดการผูกขาดอำนาจ การสร้างเครือข่ายเพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างชุมชนที่มีการท่องเที่ยวในลักษณะเดียวกันหรือคล้ายกัน เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในด้านการท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่อง และพัฒนารูปแบบการท่องเที่ยวที่เป็นเอกลักษณ์ของชุมชน

2) กลุ่มผู้ประกอบการควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับวัฒนธรรมของชุมชนและพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ท้องถิ่นและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมและวัฒนธรรม และควรให้ข้อมูลที่ถูกต้องและไม่เอาเปรียบหลอกลวงนักท่องเที่ยว

3) หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวควรสร้างการรับรู้และความเข้าใจแก่ภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบเพื่อการติดต่อประสานงานและสร้างความร่วมมือในการพัฒนาการท่องเที่ยว หน่วยงานภาครัฐควรศึกษาข้อมูลจากชุมชนโดยตรงเพื่อ

การประชาสัมพันธ์และนำเสนอข้อมูลที่ต้องการ ภาครัฐควรเข้ามามีบทบาทในการควบคุมการดำเนินการของผู้ประกอบการให้เป็นไปตามกฎหมายและมีมาตรการเอาผิดอย่างเข้มงวดในกรณีที่ทำผิดกฎหมาย ส่งเสริมให้ชุมชนมีความเข้มแข็งในการจัดการการท่องเที่ยวและพึ่งพาตนเองได้ ควรให้งบประมาณสนับสนุนการศึกษาด้านวัฒนธรรมเพื่อการวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างมีประสิทธิภาพ และควรมีหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่ให้ความรู้แก่ชุมชนด้านการบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนที่สอดคล้องกับสภาพการท่องเที่ยวในปัจจุบันที่มีความซับซ้อน ในปัจจุบันองค์กรส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่บริหารจัดการชุมชนในด้านต่างๆ โดยภาพรวม รวมถึงการท่องเที่ยว แต่ยังคงขาดความรู้และความเชี่ยวชาญด้านการท่องเที่ยวที่จะถ่ายทอดสู่ชุมชนเพื่อให้ชุมชนสามารถพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การวิจัยเรื่อง “แนวทางการพัฒนาเชิงนโยบายการท่องเที่ยวเชิงเกษตร กรณีศึกษา คลองมหาสวัสดิ์ อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม” โดย อภิวัฒน์ วัชรารักษ์ (2553) พบว่า ปัญหาด้านการท่องเที่ยวที่พบในพื้นที่ คือนักท่องเที่ยวไม่ได้รับความสะดวกในการเดินทาง ไม่มีระบบรักษาความปลอดภัย ณ จุดขึ้น-ลงเรือ ขาดการประสานงานในการอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยว ขาดการประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวให้เป็นที่รับรู้อย่างแพร่หลาย ขาดการถ่ายทอดกระบวนการเรียนรู้แก่นักท่องเที่ยว และชุมชนส่วนใหญ่ยังไม่ให้ความร่วมมือในการพัฒนาการท่องเที่ยว ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอต่อการพัฒนาการท่องเที่ยว การจัดการและพัฒนาระบบประสานงานระหว่างหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง พัฒนากิจกรรมและกระบวนการส่งเสริมการท่องเที่ยว เช่น การประชาสัมพันธ์ และ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมโดยการสร้างแรงกระตุ้นและแรงจูงใจให้หน่วยงานและประชาชนร่วมมือกันพัฒนาการท่องเที่ยว

นอกจากนั้น การวิจัยเรื่อง “แนวทางพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในจังหวัดร้อยเอ็ด” (ชาติริแก้วมา, 2549) ได้เสนอแนวทางการวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยวให้ครอบคลุมทั้ง 6 ด้าน เพื่อประสิทธิภาพการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ได้แก่ 1) การจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อม 2) การให้การศึกษาศึกษาและสร้างจิตสำนึกแก่ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง 3) การสร้างความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่น 4) การส่งเสริมการตลาด 5) การจัดการโครงสร้างพื้นฐานและบริการการท่องเที่ยว และ 6) การส่งเสริมการลงทุนในจังหวัด โดยงานวิจัยนี้ระบุว่า แนวทางทุกด้านจะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการพัฒนาจึงจะทำให้การท่องเที่ยวเกิดความยั่งยืนได้

สำหรับการวิจัยในต่างประเทศ จากการศึกษาเรื่อง “Tourism policy and institutional economy in the function of growth and development of the destination product of Montenegro” (Vucetic, 2012) พบว่า การพัฒนาการท่องเที่ยวนั้นมีรากฐานมาจากความต้องการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และนโยบายด้านการท่องเที่ยวก็มุ่งเน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ และหากมองในมุมกลับการท่องเที่ยวซึ่งเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ก็เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจเช่นกัน การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและนโยบายการท่องเที่ยว และก่อให้เกิดปัญหาที่ต้องการการแก้ไขในหลายด้าน โดยเฉพาะภาคธุรกิจในการพัฒนาการท่องเที่ยว Vucetic (2012) มีข้อเสนอแนะว่าควรเชิญผู้เชี่ยวชาญจากหลากหลายสาขาที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวมาร่วมกันจัดทำนโยบายเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยว มิเช่นนั้นแล้ว ปัญหาจากการท่องเที่ยวจะเกิดขึ้นตามมาเรื่อยๆ และส่งผลกระทบต่อความสามารถด้านการแข่งขันของประเทศ

Bartoluci (2010) กล่าวว่า นโยบายและแผนพัฒนาการท่องเที่ยวควรสอดคล้องและครอบคลุมความพัฒนาความสามารถด้านการแข่งขัน ความสนใจของคนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และหลักการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ การพัฒนานวัตกรรมยังเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาความสามารถในการแข่งขัน (Nastase *et. al.*, 2010)

จากการศึกษาเรื่อง The Important of Stakeholders and Policy Influence Enhancing the Innovation in Nature Based Tourism Services Greece, Austrai, Finland and Romania Case Studies (Nastase *et. al.*, 2010) ระบุว่า ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวและนโยบายการท่องเที่ยวส่งผลต่อการพัฒนานวัตกรรมการท่องเที่ยว สิ่งที่ควรให้ความสนใจในการพัฒนานวัตกรรมการท่องเที่ยว ได้แก่ การคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ สภาพ เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในท้องถิ่น ควรส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง NGOs และสถาบันการศึกษา และที่สำคัญการดำเนินงานควรมีความโปร่งใสและน่าเชื่อถือ เนื่องจากหากปราศจากความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือแล้วก็จะไม่ได้รับการยอมรับจากภาคธุรกิจและนักท่องเที่ยว

ในการกำหนดนโยบาย การศึกษาเรื่อง The determinants of the new tourism policy in Croatian tourism (Bartoluci, 2010) ได้แนะนำเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวจากกรณีศึกษาของประเทศโครเอเชีย ดังนี้

การพัฒนาการนโยบายด้านการท่องเที่ยวควรอยู่บนพื้นฐานของการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง และการใช้ข้อกำหนดกฎหมาย เพื่อการพัฒนาคุณภาพการท่องเที่ยว

ในด้านเศรษฐกิจ นโยบายการท่องเที่ยวควรกำหนดให้ชัดเจนเกี่ยวกับเครื่องมือและกลไกในการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยว ได้แก่ การจัดเก็บภาษี การลงทุน การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ การจ้างงาน และแรงจูงใจด้านเศรษฐกิจ

นโยบายการท่องเที่ยวควรใช้ประโยชน์จากการรวมกลุ่มประเทศในทวีปยุโรปในการส่งเสริมการท่องเที่ยวและดึงดูดนักท่องเที่ยวจากกลุ่มประเทศเหล่านี้ ได้แก่ การใช้สกุลเงินเดียวกัน ความเป็นพันธมิตรของประเทศในกลุ่มสมาชิกกับประเทศโครเอเชีย และการเดินทางอย่างเสรีในกลุ่มประเทศสมาชิก

นโยบายการท่องเที่ยวควรเน้นการดึงดูดนักท่องเที่ยวกลุ่มที่มีความสนใจเฉพาะควบคู่กับการท่องเที่ยวแบบมวลชน ได้แก่ การท่องเที่ยวเชิงกีฬา การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ การท่องเที่ยวในชนบท เป็นต้น เพื่อเป็นการสร้างสรรค์และพัฒนาการท่องเที่ยวในรูปแบบใหม่ที่สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวคุณภาพ เป็นการกระจายนักท่องเที่ยวไปยังพื้นที่ต่างๆ และลดปัญหาการกระจุกของนักท่องเที่ยวในบางพื้นที่ รวมถึงเป็นการส่งเสริมให้มีการท่องเที่ยวตลอดทั้งปีและลดปัญหาการท่องเที่ยวในบางฤดูกาล

นโยบายการท่องเที่ยวควรมุ่งเน้นที่การพัฒนาผู้ประกอบการในธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก โดยอาศัยภาคเอกชนและความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐ เป็นกลไกสำคัญ

ควรส่งเสริมให้ชุมชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยวตั้งแต่การกำหนดนโยบายไปจนถึงการปฏิบัติงาน

การพัฒนาพื้นที่การท่องเที่ยวควรสอดคล้องกับทิศทางและการเปลี่ยนแปลงด้านการท่องเที่ยวทั้งในแง่ของผู้ให้บริการและความต้องการของนักท่องเที่ยว เพื่อเพิ่มขีดความสามารถด้านการแข่งขัน

นโยบายและแผนพัฒนาการท่องเที่ยวควรครอบคลุมผลกระทบในระดับสากลต่อการท่องเที่ยวทั้งที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต

ปัจจัยด้านลบที่ส่งต่อการท่องเที่ยวในทุกวันนี้ ได้แก่ การก่อการร้าย ภาวะโลกร้อน และวิกฤติเศรษฐกิจ ดังนั้น ประเทศที่พึ่งพาการท่องเที่ยวเป็นหลักควรมีมาตรการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมในนโยบายการท่องเที่ยว

นโยบายและแผนพัฒนาการท่องเที่ยวที่มีประสิทธิภาพควรมุ่งเน้นการพัฒนาแบบระยะยาวไม่ว่าจะเป็นในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น

นอกจากนี้ การศึกษาเรื่อง Guidelines for Croatian tourism policy in the period of recession (Bartoluci et.al.,2010) ได้ระบุว่า ในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ ก็ยังสามารถส่งเสริมการท่องเที่ยวได้ เนื่องจากผู้คนยังสนใจการท่องเที่ยวเพื่อเป็นการผ่อนคลาย แต่เป็นการท่องเที่ยวในระยะทางไม่ไกล ใช้เวลาไม่นาน และใช้งบประมาณที่จำกัด แต่พวกเขาไม่เคยล้มเลิกหรือไม่สนใจการท่องเที่ยว

#### **กรณีศึกษา: อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์**

การศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับกรณีศึกษา อำเภอหัวหิน เพื่อนำไปสู่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับท้องถิ่น ตลอดจนการนำนโยบายและแนวทางพัฒนาการท่องเที่ยวไปสู่การปฏิบัติและการประเมินผล ซึ่งจะนำไปสู่กรอบแนวคิดการวิจัยและประเด็นที่ต้องการศึกษา ประกอบด้วย สถานการณ์ด้านการท่องเที่ยว ศักยภาพและปัญหาในการพัฒนาการท่องเที่ยว การกำหนดแนวทางพัฒนาการท่องเที่ยว แผนยุทธศาสตร์และแนวทางพัฒนาการท่องเที่ยวในเขตเทศบาลเมืองหัวหิน ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นเทศบาลเมืองหัวหิน การติดตามและประเมินผล และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยวในอำเภอหัวหิน

#### **สถานการณ์การท่องเที่ยวในอำเภอหัวหิน**

หัวหินเป็นเมืองท่องเที่ยวตากอากาศทางทะเลที่มีชื่อเสียงและได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศเป็นจำนวนมากตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในแต่ละปีมีนักท่องเที่ยวเดินทางมาท่องเที่ยวอำเภอหัวหินเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและสามารถสร้างรายได้เป็นจำนวนมากแก่อำเภอหัวหินและจังหวัดประจวบคีรีขันธ์รวมถึงประเทศชาติ ดังเช่นในปี พ.ศ.2555 มีนักท่องเที่ยวมาเที่ยวในอำเภอหัวหินเป็นจำนวนมากกว่าสี่ล้านคน เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาร้อยละ 33.60 แบ่งเป็นนักท่องเที่ยวชาวไทยจำนวนกว่าสามล้านคน (เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาร้อยละ 35.57) และนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศเกือบเก้าแสนคน (เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาร้อยละ 26.70) นักท่องเที่ยวจำนวนนี้สามารถสร้างรายได้กว่า 22,000 ล้านบาท (เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาร้อยละ

30.89) แบ่งเป็นรายได้จากนักท่องเที่ยวชาวไทยกว่า 14,000 ล้านบาท (เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาร้อยละ 28.53) และนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติกว่า 8,000 ล้านบาท (เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาร้อยละ 35.40) (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2555) รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.3 สถิตินักท่องเที่ยว ค่าใช้จ่าย และรายได้ ในอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ข้อมูล	2553	2554	+/- (%)	2555	+/- (%)
<b>นักท่องเที่ยว</b>	<b>2,448,176</b>	<b>3,080,614</b>	<b>25.83</b>	<b>4,115,740</b>	<b>33.60</b>
ชาวไทย	1,967,294	2,396,825	21.83	3,249,413	35.57
ชาวต่างประเทศ	480,882	683,789	42.19	866,327	26.70
<b>วันพักเฉลี่ย</b>	<b>2.93</b>	<b>3.50</b>	<b>-</b>	<b>3.33</b>	<b>-</b>
ชาวไทย	2.79	3.48	-	3.20	-
ชาวต่างประเทศ	3.30	3.56	-	3.64	-
<b>ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อวัน</b>	<b>2,002.85</b>	<b>2,187.34</b>	<b>9.21</b>	<b>2,227.71</b>	<b>1.85</b>
ชาวไทย	1,618.65	1,981.61	22.42	1,985.76	0.21
ชาวต่างประเทศ	3,059.67	2,726.51	-10.89	2,857.13	4.79
<b>รายได้ (ล้านบาท)</b>	<b>10,580.56</b>	<b>17,318.07</b>	<b>63.68</b>	<b>22,668.00</b>	<b>30.89</b>
ชาวไทย	6,269.58	11,355.89	81.13	14,595.47	28.53
ชาวต่างประเทศ	4,310.98	5,926.18	38.30	8,072.53	35.40

ที่มา: กรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (2555)

### ศักยภาพและปัญหาในการพัฒนาการท่องเที่ยวในอำเภอหัวหิน

ศักยภาพสำคัญที่ส่งผลให้อำเภอหัวหินเป็นเมืองหลักด้านการท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากอย่างต่อเนื่อง ได้แก่

1. ชายหาดและทรัพยากรการท่องเที่ยว อำเภอหัวหินอยู่ฝั่งทะเลอ่าวไทยมีชายหาดยาวประมาณ 22 กิโลเมตรซึ่งมีเอกลักษณ์และได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ยังมีทรัพยากรแหล่งท่องเที่ยวที่หลากหลายทั้งแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ แหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม และแหล่งท่องเที่ยวที่มนุษย์สร้างขึ้น ได้แก่ หาดหัวหิน เขาหินเหล็กไฟ หาดเขาเต่า สวนสนประดิพัทธ์ หาดทรายน้อย เกาะสิงโต จุดชมวิวเขาตะเกียบ น้ำตกป่าละอู พลับพลาที่ประทับสถานีรถไฟหัวหิน สวนหลวงราชินี อ่างเก็บน้ำเขาเต่า ศูนย์หอผ้าเขาเต่า ตลาดโต้รุ่งหัวหิน เป็นต้น (งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการและแผนงาน (2556))

2. อำเภอหัวหินมีกิจกรรมต่างๆ ที่จัดขึ้นเพื่อสร้างสีสันและดึงดูดความสนใจจากนักท่องเที่ยวให้เดินทางมาเที่ยวชมอำเภอหัวหิน ได้แก่ หัวหินแจส เฟสตีวัล เทศกาลอาหารหัวหิน เทศกาลกินหอยที่หัวหิน การแข่งขันเรือใบ และการแข่งขันกอล์ฟ เป็นต้น

3. อำเภอหัวหินมีการบริการต่างๆ ที่หลากหลายและครบครันเพื่อรองรับความต้องการของนักท่องเที่ยว ได้แก่ ที่พัก ร้านอาหารและภัตตาคาร สนามกอล์ฟ สถานบริการนวดแผน

ไทย สถานบริการเพื่อสุขภาพและความงาม สถานบันเทิง ร้านจำหน่ายสินค้าที่ระลึก บริการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ การบริการขนส่งสาธารณะ (มอเตอร์ไซด์รับจ้าง รถตุ๊กตุ๊ก, รถสองแถว และรถแท็กซี่หรือรถรับจ้างไม่ประจำทาง) นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งรวมการบริการที่มาตรฐานและชื่อเสียงในระดับสากล เช่น ชิวาครม และโรงแรมระดับห้าดาว เป็นต้น

4. อำเภอหัวหินอยู่ห่างจากกรุงเทพฯ 195 กิโลเมตร ใช้เวลาเดินทางประมาณ 2 ½ - 3 ชั่วโมง สามารถเดินทางได้ทั้งทางรถยนต์ รถโดยสารประจำทาง รถไฟ และเครื่องบิน ซึ่งถือว่าเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ไม่ไกลจากกรุงเทพฯ และมีความสะดวกในการเดินทางมายังอำเภอหัวหิน

5. อำเภอหัวหินเป็นที่ตั้งของพระราชวังไกลกังวล ซึ่งเป็นที่ประทับของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและพระบรมราชินีนาถ ส่งผลให้อำเภอหัวหินมีการพัฒนาหลายด้าน รวมถึงด้านความปลอดภัย ซึ่งส่งผลถึงการลงทุนของผู้ประกอบการและการตัดสินใจเดินทางท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยว

6. ภาครัฐมีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่อง ทั้งในแง่ของการพัฒนาและการประชาสัมพันธ์ ส่งผลให้การท่องเที่ยวในอำเภอหัวหินได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเป็นที่ยอมรับของนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ

แต่อย่างไรก็ดี อำเภอหัวหินก็ยังมีประสบปัญหาซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาการท่องเที่ยว ดังนี้

1. การจราจรติดขัดบนถนนสายหลัก คือ ถนนเพชรเกษม โดยเฉพาะช่วงวันหยุดเสาร์-อาทิตย์และวันหยุดต่อเนื่อง และการจราจรติดขัดบนถนนหลายเส้นทาง เช่น ถนนแนบเคหาสถ์ และถนนประชาธิปไตย (เรียบทางรถไฟ) เป็นต้น

2. สถานที่จอดรถไม่เพียงพอสำหรับนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะในช่วงเทศกาลหรือฤดูกาลท่องเที่ยว ทำให้นักท่องเที่ยวไม่ได้รับความสะดวกและเกิดความเบื่อหน่ายในการท่องเที่ยว

3. หัวหินเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลแต่มีทางลงชายหาดน้อยและคับแคบ ทำให้นักท่องเที่ยวไม่สะดวกในการเข้าถึงชายหาดซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวหลักของอำเภอหัวหิน

4. ขาดกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยวที่สอดคล้องกับประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมท้องถิ่นในอำเภอหัวหิน

5. มีการหลอกลวงและเอาเปรียบนักท่องเที่ยว

6. ขาดแคลนแหล่งน้ำดิบในพื้นที่และต้องพึ่งพาน้ำจากเขื่อนปราณบุรีและเขื่อนเพชรบุรี เพื่อใช้ในการอุปโภคและบริโภคในอำเภอหัวหิน ทำให้ต้องเสียงบประมาณเป็นจำนวนมากในการดำเนินการ ประกอบกับการเสื่อมสภาพและการชำรุดของท่อจ่ายน้ำประปา ซึ่งทำให้เกิดการสูญเสียน้ำเป็นจำนวนมากในระหว่างการจ่ายน้ำ

7. อำเภอหัวหินซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยว เป็นตลาดแรงงาน และมีสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาหลายแห่ง ส่งผลให้มีประชากรแฝงจำนวนมากที่เข้ามาอาศัยและใช้บริการสาธารณูปโภค (ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา ฯลฯ) และก่อให้เกิดขยะและสิ่งปฏิกูลเป็นจำนวนมาก ในขณะที่เงินอุดหนุนรัฐบาลที่จัดสรรให้ทุกปีนั้นเป็นงบประมาณสำหรับประชากรตามจำนวนในระบบทะเบียนราษฎรในอำเภอหัวหินเท่านั้น

### การกำหนดแนวทางพัฒนาการท่องเที่ยวในอำเภอหัวหิน

หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบพัฒนาการท่องเที่ยวระดับท้องถิ่นในอำเภอหัวหิน ได้แก่ เทศบาลเมืองหัวหิน ซึ่งดูแลพื้นที่ในตำบลหัวหินและตำบลหนองแก นอกจากนี้ ยังมีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ดูแลพื้นที่ในตำบลต่างๆ ในอำเภอหัวหิน หน้าที่ของ อบต. นอกเหนือจากการจัดระบบบริหารสาธารณะเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นแล้ว ยังมีหน้าที่ส่งเสริมการท่องเที่ยวตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ในงานวิจัยนี้จะเน้นการกำหนดแนวทางพัฒนาและการดำเนินงานด้านการท่องเที่ยวของเทศบาลเมืองหัวหินเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ดูแลพื้นที่หลักด้านการท่องเที่ยวในอำเภอหัวหิน แนวทางพัฒนาการท่องเที่ยวของเทศบาลเมืองหัวหินได้กำหนดให้มีความสอดคล้องกับหน่วยงานนโยบายภาครัฐและแนวทางพัฒนาการท่องเที่ยวจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อให้เกิดความสอดคล้องเชื่อมโยงและการบูรณาการ (งานวิเคราะห์นโยบายและแผน, 2556) มีดังนี้

**นโยบายรัฐบาล**ด้านการท่องเที่ยวที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2554 คือ “เร่งเพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยวทั้งจากนักท่องเที่ยวภายในและภายนอกประเทศ โดยประกาศให้ปี 2554-2555 เป็นปี “มหัศจรรย์ไทยแลนด์” Miracle Thailand Year” และ “การสนับสนุนการพัฒนางานศิลปหัตถกรรมและผลิตภัณฑ์ชุมชนเพื่อการสร้างเอกลักษณ์และการผลิตสินค้าในท้องถิ่น”

### แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559

วิสัยทัศน์ คือ “ประเทศไทยเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ มีขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวในระดับโลก สามารถสร้างรายได้และกระจายรายได้โดยคำนึงถึงความเป็นธรรม สมดุล และยั่งยืน” ยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยว ได้แก่ การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากร การพัฒนาและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการท่องเที่ยว การพัฒนาสินค้าบริการและปัจจัยสนับสนุนการท่องเที่ยว และการสร้างความเชื่อมั่นและส่งเสริมการท่องเที่ยว (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2554)

**วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง กลุ่ม 2 (สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์) พ.ศ.2557-2560**

วิสัยทัศน์ คือ “ฐานเพื่อการลงทุนด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม อาหาร และการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ” และประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว คือ “ความเชื่อมโยงของการท่องเที่ยวและพื้นที่เศรษฐกิจสู่ AEC”

### วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ.2555-2558

วิสัยทัศน์ คือ “เมืองท่องเที่ยวที่ทรงคุณค่า สืบประวัติ มะพร้าวที่หนึ่งของโลก สังคมแห่งมิตรไมตรี” และประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว คือ “เสริมสร้างความโดดเด่นด้านการท่องเที่ยวบนพื้นฐานเอกลักษณ์ของจังหวัด”

### กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ.2557-2560

วิสัยทัศน์ คือ “เมืองแห่งการท่องเที่ยว วิถีเศรษฐกิจพอเพียง นำไปสู่เมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน” ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว คือ “การพัฒนาด้านส่งเสริมการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจ” ซึ่งมีแนวทางการพัฒนา ดังนี้

1. พัฒนาและปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยวและบริการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้มาท่องเที่ยว
2. พัฒนาศักยภาพและส่งเสริมกิจกรรมด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวตามเทศกาลงานประเพณี รวมถึงการท่องเที่ยวเชิงนิเวศและสุขภาพ
3. พัฒนาด้านการประชาสัมพันธ์ ระบบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการท่องเที่ยว
4. สนับสนุนส่งเสริมและประสานงานร่วมกับหน่วยงานราชการอื่นและภาคเอกชนในการพัฒนาการท่องเที่ยว
5. ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวให้ยั่งยืน
6. พัฒนาคูณภาพการให้บริการ การบริหารจัดการและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยว ทั้งด้านบุคลากร โครงสร้างพื้นฐานและความปลอดภัย สร้างเครือข่ายความร่วมมือกับภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชนท้องถิ่น และสถาบันการศึกษา ในการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยว เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

### แผนยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวในเขตเทศบาลเมืองหัวหิน

การกำหนดแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวในเขตเทศบาลเมืองหัวหินสืบเนื่องมาจากนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นที่แถลงต่อสภาเทศบาลเมืองหัวหิน ซึ่งนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นแนวทางในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองหัวหิน พ.ศ.2556-2560 คือ นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นที่แถลงต่อสภาเทศบาลเมืองหัวหิน เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ.2551 ซึ่งมีนโยบายด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจ (งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลเมืองหัวหิน, 2555, หน้า 37) ดังนี้

1. การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมท้องถิ่น ประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวต่างๆ พร้อมทั้งประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับนักท่องเที่ยว ซึ่งเป็นการสร้างงานและสร้างเสริมรายได้ให้กับประชาชนและชุมชน
2. ฟื้นฟูงานประเพณีวัฒนธรรมเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวของอำเภอหัวหิน

สำหรับนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นคนปัจจุบัน ที่ได้แถลงต่อสภาเทศบาลเมืองหัวหิน เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ.2555 ซึ่งมีนโยบายที่เกี่ยวกับการพัฒนาการท่องเที่ยว คือ “การรณรงค์และสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์รักษาสภาพแวดล้อมแก่ประชาชนอย่างยั่งยืน เร่งพัฒนาปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์ของสวนสาธารณะเพื่อเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของหัวหิน เช่น บริเวณสวนหลวงราชินี (19 ไร่) หมู่บ้านเขาเต่า และหมู่บ้านเขาตะเกียบ สนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชน องค์กรภาครัฐ และเอกชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ดูแลรักษาระบบนิเวศชายหาดสถานที่สาธารณะและแหล่งท่องเที่ยวให้ยังคงความสวยงามเป็นปอดของชุมชน” (งานวิเคราะห์นโยบายและแผน ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลเมืองหัวหิน, 2556)

วิสัยทัศน์การพัฒนาเทศบาลเมืองหัวหิน คือ “หัวหินเป็นเมืองท่องเที่ยวในระดับสากล การศึกษาก้าวไกล สิ่งแวดล้อมยั่งยืน ประชาชนมีคุณภาพชีวิตอย่างพอเพียง มีส่วนร่วมในการบริหารงาน นำไปสู่เมืองน่าอยู่” และการกำหนดยุทธศาสตร์ของเทศบาลเมืองหัวหินที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ได้แก่ การพัฒนาการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจ การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาการศึกษา วัฒนธรรมและนันทนาการ การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม (งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการและแผนงาน, 2555, หน้า 50) รายละเอียดดังปรากฏในตารางในหน้าถัดไป

ตารางที่ 2.4 สรุปลำดับโครงการแผนพัฒนาสามปีเทศบาลเมืองหัวหิน (พ.ศ.2557-2559)

ยุทธศาสตร์	2557		2558		2559		รวม 3 ปี	
	จำนวนโครงการ	งบประมาณ (บาท)	จำนวนโครงการ	งบประมาณ (บาท)	จำนวนโครงการ	งบประมาณ (บาท)	จำนวนโครงการ	งบประมาณ (บาท)
1. ยุทธศาสตร์พัฒนาการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจ								
1.1 แนวทางการพัฒนาปรับปรุงภูมิทัศน์พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและสวนสาธารณะ	3	19,300,000	5	316,300,000	1	2,600,000	9	338,200,000
1.2 แนวทางการพัฒนาเพิ่มศักยภาพในการเป็นเมืองท่องเที่ยว	24	87,550,000	19	42,600,000	18	51,100,000	61	181,250,000
2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน								
2.1 แนวทางการพัฒนา ปรับปรุง บำรุงรักษาเส้นทางคมนาคม การจราจร และไฟฟ้าสาธารณะ	46	225,314,000	60	667,684,200	26	262,025,000	132	1,155,023,200
2.2 แนวทางการพัฒนาปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการขยายระบบผลิตและจำหน่ายน้ำประปา และการพัฒนาคุณภาพน้ำประปา	12	1,217,311,000	19	247,742,000	8	1,002,519,000	39	2,467,572,000
3. ยุทธศาสตร์พัฒนาการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และนันทนาการ								
3.1 แนวทางพัฒนาการอนุรักษ์และส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น กิจกรรม พระราชพิธี และความเป็นไทย	11	9,560,000	11	9,560,000	11	9,560,000	33	29,680,000
4. ยุทธศาสตร์พัฒนาด้านการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม								
4.1 แนวทางการพัฒนาส่งเสริม สร้างจิตสำนึกในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการป้องกันและลดปัญหามลพิษ	7	1,415,000	8	11,215,000	7	1,415,000	22	14,045,000
4.2 แนวทางการพัฒนาระบบการจัดการน้ำเสีย ขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล	5	110,280,000	6	437,015,000	2	315,000	13	547,610,000

ที่มา: งานวิเคราะห์นโยบายและแผน ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลเมืองหัวหิน (2556)

### ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นเทศบาลเมืองหัวหิน

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นเทศบาลเมืองหัวหิน มีขั้นตอนต่างๆ ประกอบด้วย 9 ขั้นตอน (งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการและแผนงาน, 2555, หน้า 3-4) ได้แก่

1. การเตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลเมืองหัวหิน
2. การรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ คือ การรวบรวมข้อมูลปัญหาและศักยภาพของท้องถิ่น โดยจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับทราบปัญหา ความต้องการ และแนวทางการพัฒนา
3. การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสภาพการณ์พัฒนาของท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยใช้เทคนิค SWOT Analysis ได้แก่ การวิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ในการพัฒนา
4. การกำหนดวิสัยทัศน์และภารกิจหลักในการพัฒนาท้องถิ่น คือ การนำข้อมูลที่ได้จากข้อ 2 และ 3 มากำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจ
5. การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน คือ การนำเอาวิสัยทัศน์และภารกิจหลักมากำหนดจุดมุ่งหมาย เพื่อเป็นการกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน เพื่อนำไปสู่การบรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้และพันธกิจหลัก
6. การกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาท้องถิ่น คือ การกำหนดผลสำเร็จที่ต้องการ
7. การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนา
8. การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น คือ การกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จที่ต้องการบรรลุผลในแต่ละแนวทางการพัฒนาภายในเวลาที่กำหนด
9. การอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจัดทำร่างยุทธศาสตร์การพัฒนาเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาและปรับปรุงเพื่อนำเสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่นเพื่ออนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อไป

### การติดตามและประเมินผล

การนำแผนยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวในเทศบาลเมืองหัวหินไปสู่การปฏิบัติ นั้น มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย ผู้แทนประชาคม ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หัวหน้าส่วนการบริหาร ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารคัดเลือก และสมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาคัดเลือก

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ คือ การกำหนดวิธีการและการติดตามและประเมินผล เพื่อรายงานและเสนอความคิดเห็นต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และประกาศผลให้ประชาชนได้ทราบโดยทั่วกันอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ภายในเดือนธันวาคม และปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผยไม่น้อยกว่า 30 วัน นอกจากนั้น คณะกรรมการฯ ยังสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการหรือ

คณะทำงานเพื่อช่วยในการปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร (งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการ และแผนงาน เทศบาลเมืองหัวหิน, 2555)

การวางแผนและพัฒนาการท่องเที่ยวในอำเภอหัวหินนอกจากการดำเนินงานจากเทศบาลเมืองหัวหินและองค์การบริหารส่วนตำบลต่างๆ ดังที่กล่าวไปแล้ว ยังมีหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ สมาคม ชมรม และเครือข่ายชุมชน ที่มีหน้าที่และบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวในอำเภอหัวหิน ดังนี้

### หน่วยงานภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ

#### 1. สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดประจวบคีรีขันธ์เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยมีอำนาจหน้าที่ (สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, มปป) ดังนี้

1) ประสานงานและปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของกระทรวงในส่วนภูมิภาค รวมทั้งดำเนินการประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการในเขตพื้นที่จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด

2) จัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการ รวมทั้งติดตาม ประเมินผล และรายงานสถานการณ์ด้านการท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการในเขตพื้นที่จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด

3) ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านการท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการในเขตจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด โดยประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

4) ส่งเสริม สนับสนุน และให้คำปรึกษาแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเครือข่ายชุมชน ประชาชน และหน่วยงานอื่นที่ดำเนินงานด้านการท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการในเขตพื้นที่จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด

5) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยว

6) ปฏิบัติงานตามกฎหมายในความรับผิดชอบของกระทรวงซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

7) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

#### 2. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 ในปัจจุบันเป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีหน้าที่ด้านส่งเสริมการตลาดและการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวให้เป็นที่รู้จักทั้งในและต่างประเทศ พันธกิจของ ททท. คือ ส่งเสริมความเป็นพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ด้านการตลาดการท่องเที่ยวยุคใหม่ สนับสนุนระบบสารสนเทศและนวัตกรรมเชิงยุทธศาสตร์ด้านการตลาดการท่องเที่ยวที่เป็นเลิศ ส่งเสริมและพัฒนา

คุณภาพของนักรถลาดท่องเที่ยวมืออาชีพ และพัฒนาระบบการบริหารจัดการ ททท. ให้ได้มาตรฐานระดับสากล (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย [www.thai.tourismthailand.org](http://www.thai.tourismthailand.org))

3. องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน)

องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) (อพท.) จัดตั้งขึ้นเพื่อกำหนดนโยบายและแผนการบริหารการพัฒนาในพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน รวมถึงการประสานงานภาครัฐส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และประชาชน เพื่อให้เกิดความร่วมมือและส่งเสริมการใช้ศักยภาพของหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเต็มที่ในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและการรักษาศิลปวัฒนธรรม ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ในพื้นที่พิเศษเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน และเกิดความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งอำเภอหัวหินและพื้นที่ใกล้เคียง เป็นหนึ่งในพื้นที่พิเศษที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นพื้นที่นำร่องในการศึกษา เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น แต่ขณะเดียวกัน ก็มีแนวโน้มที่จะประสบปัญหาภาวะความเสื่อมโทรมทั้งด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม อำนาจหน้าที่ของ อพท. ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อพท. พ.ศ.2546 (องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน), 2556) ได้แก่

1. จัดทำและเสนอนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนต่อคณะรัฐมนตรี
2. กำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อให้นโยบายและแผนยุทธศาสตร์บรรลุผล
3. ให้คำแนะนำ เสนอแนะ และร่วมแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่พิเศษแต่ละแห่ง
4. ติดตามและประเมินผลการบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่พิเศษแต่ละแห่ง
5. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีมีปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการประสานงานการบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในพื้นที่พิเศษ
6. อนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงินขององค์การ
7. ประกาศกำหนดพื้นที่พิเศษด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและเสนอรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาในพื้นที่พิเศษดังกล่าว
8. ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไปขององค์การ ตลอดจนออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ทรัพย์สินขององค์การ และสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นของผู้ปฏิบัติงานในองค์การ
9. กระทำการอื่นใดที่จำเป็นต่อเนื้อเรื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

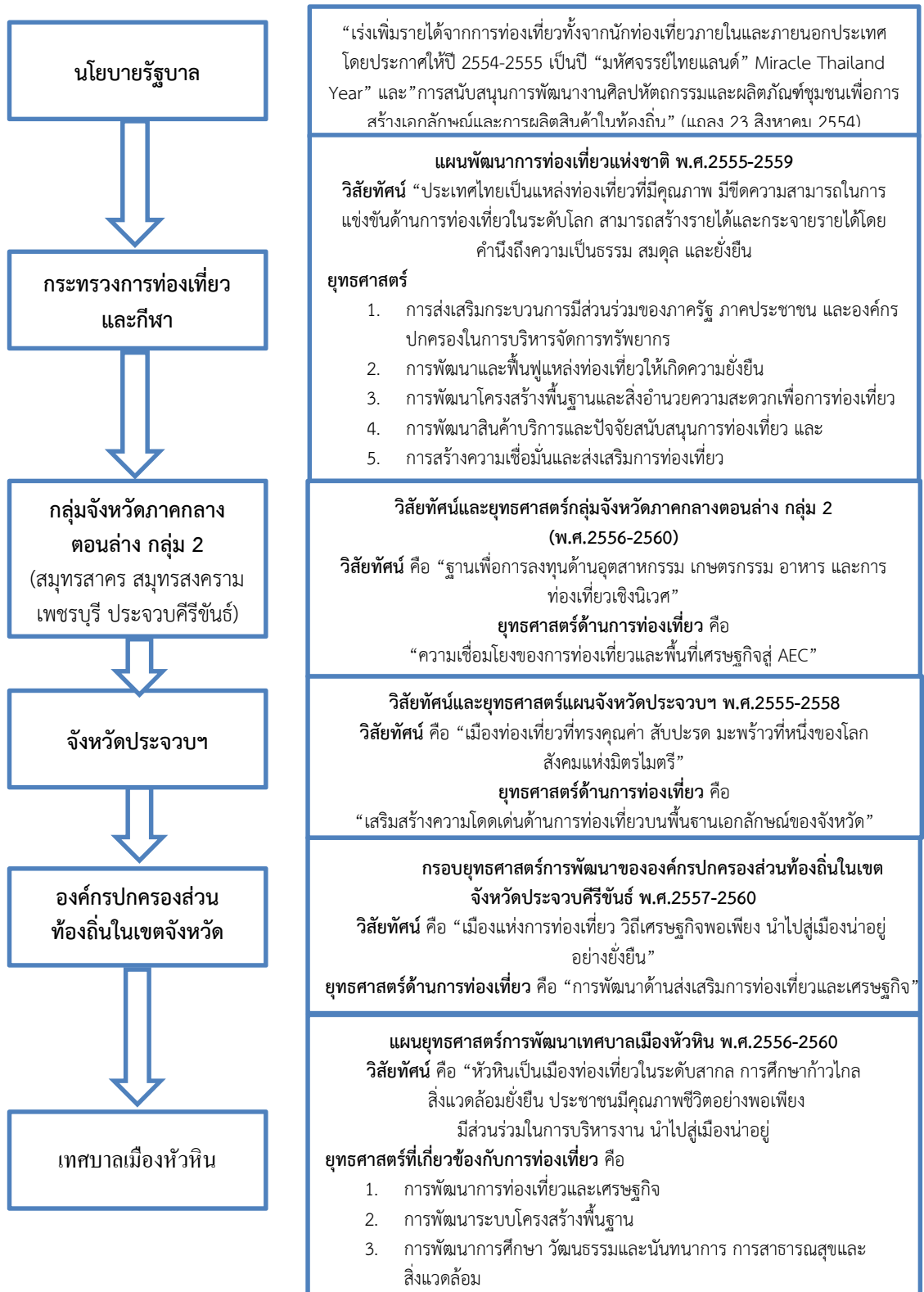
### สมาคม ชมรม และเครือข่ายชุมชน

#### 1. สมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวหัวหิน/ชะอำ

สมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวหัวหิน/ชะอำ มีสมาชิกประกอบด้วย ธุรกิจโรงแรม ธุรกิจนำเที่ยว ธุรกิจรถเช่า ร้านอาหาร และร้านค้าหรือธุรกิจประเภทอื่นๆ ในอำเภอหัวหินและอำเภอชะอำ ก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นศูนย์กลางความร่วมมือของผู้ประกอบการในอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวในเขตพื้นที่อำเภอหัวหินและอำเภอชะอำ ในการส่งเสริมการท่องเที่ยว และแลกเปลี่ยนความรู้ทางวิชาการ อบรม สัมมนาในกลุ่มสมาชิก รวมถึงสนับสนุนกิจกรรมทางสังคมต่าง ๆ

#### 2. ชมรมเซฟชะอำ-หัวหิน

#### 3. เครือข่ายการท่องเที่ยวโดยชุมชน



ภาพที่ 2.5 สรุปแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวในอำเภอหัวหิน จากนโยบายภาครัฐสู่การปฏิบัติในระดับท้องถิ่น

กรอบแนวคิดในการวิจัย

**แนวทางพัฒนาการท่องเที่ยวจากนโยบายภาครัฐสู่การปฏิบัติในระดับท้องถิ่น อ.หัวหิน จ.ประจวบฯ**

1. นโยบายรัฐบาล
2. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
3. กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง กลุ่ม 2
4. จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
5. องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดประจวบคีรีขันธ์
6. เทศบาลเมืองหัวหิน

**ตัวแปรอิสระ**  
นักท่องเที่ยวชาวไทยและนักท่องเที่ยวต่างชาติ

1. ภูมิภาค
2. อายุ
3. เพศ
4. การศึกษา
5. อาชีพ
6. ประสบการณ์การท่องเที่ยวในอำเภอหัวหิน

**ตัวแปรอิสระ**

1. กลุ่มผู้ให้ข้อมูล
  - 1.1 บุคลากรภาครัฐ
  - 1.2 บุคลากรภาคเอกชน
  - 1.3 ชุมชนท้องถิ่น
2. เพศ
3. อายุ
4. การศึกษา
5. อาชีพ

**ตัวแปรตาม**  
**ความคิดเห็นเกี่ยวกับ**

1. การท่องเที่ยวในอำเภอหัวหิน
2. ผลกระทบของการท่องเที่ยว
  - 2.1 ด้านเศรษฐกิจ
  - 2.2 ด้านสังคม
  - 2.3 วัฒนธรรม
  - 2.4 ด้านสิ่งแวดล้อม
3. จุดแข็ง จุดอ่อน (ปัญหา) และข้อเสนอแนะ

**ตัวแปรตาม**  
**ความคิดเห็นเกี่ยวกับ**

1. การรับรู้ ความเข้าใจ และการยอมรับนโยบายภาครัฐด้านการท่องเที่ยวในระดับท้องถิ่นของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
2. ความสอดคล้องของนโยบายภาครัฐด้านการท่องเที่ยวกับสถานการณ์การท่องเที่ยวในระดับท้องถิ่น
3. ศักยภาพและความพร้อมในระดับท้องถิ่นในการพัฒนาการท่องเที่ยวตามนโยบายของภาครัฐ
4. การประสานงานและร่วมมือกันของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในระดับท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนตามนโยบายของภาครัฐ
5. จุดแข็ง จุดอ่อน (ปัญหา) และข้อเสนอแนะ

ภาพที่ 2.6 กรอบแนวคิดการวิจัย

ตัวแปรตามหรือประเด็นในการศึกษา มีรายละเอียด ดังนี้

1. การรับรู้ ความเข้าใจ และการยอมรับนโยบายภาครัฐด้านการท่องเที่ยวในระดับท้องถิ่นของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
  - 1.1 การรับรู้ นโยบายและแนวทางการท่องเที่ยวในอำเภอหัวหิน
  - 1.2 การเข้าใจนโยบายและแนวทางการท่องเที่ยวในอำเภอหัวหิน
  - 1.3 การยอมรับนโยบายและแนวทางการท่องเที่ยวในอำเภอหัวหิน
2. ความสอดคล้องของนโยบายภาครัฐด้านการท่องเที่ยวกับสถานการณ์การท่องเที่ยวในระดับท้องถิ่น ในด้านต่างๆ ดังนี้
  - 2.1 ด้านเศรษฐกิจ
  - 2.2 ด้านสังคม
  - 2.3 วัฒนธรรม
  - 2.4 ด้านสิ่งแวดล้อม
3. ศักยภาพและความพร้อมในระดับท้องถิ่นในการพัฒนาการท่องเที่ยวตามนโยบายของภาครัฐ
  - 3.1 หน่วยงานภาครัฐ
    1. ด้านบุคลากร
    2. ด้านงบประมาณ
    3. ด้านระยะเวลา
    4. ด้านข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
    5. ด้านวัสดุ อุปกรณ์และเทคโนโลยีที่จำเป็นต้องใช้
    6. ด้านประสิทธิภาพการจัดสรรทรัพยากรที่มี
    7. ด้านประสิทธิภาพการควบคุมและติดตามผลการดำเนินงาน
  - 3.2 ภาคเอกชน
    1. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
    2. การให้ความสำคัญในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
    3. การให้ความร่วมมือในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
  - 3.3 ภาคประชาชนและชุมชนท้องถิ่น
    1. ด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
    2. การให้ความสำคัญในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
    3. การให้ความร่วมมือในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
4. การประสานงานและร่วมมือกันของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในระดับท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนตามนโยบายของภาครัฐ
  - 4.1 การประสานงานและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ
  - 4.2 ภาครัฐส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วม
  - 4.3 การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน
  - 4.4 ภาครัฐส่งเสริมให้ภาคประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วม
  - 4.5 การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น