

การศึกษาการดำเนินนโยบายท่องเที่ยว: กรณีศึกษาการพัฒนาการท่องเที่ยวบริเวณหาดเจ้าหลาว หาดแหลมเสด็จ และอ่าวคู้กระเบน จังหวัดจันทบุรี

A Study of Tourism Policy Implementation: A Case Study on Tourism Development in Chao Lao Beach, Laem Sadet Beach and Kung Krabaen Bay, Chanthaburi Province

แพรวดาว ฟุพานิชย์พฤษ์*

Praedau Foopanichpruk

มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

University of the Thai Chamber of Commerce

*praedau@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาท่องเที่ยวและ 2) ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคเอกชน ในการพัฒนาการท่องเที่ยวบริเวณหาดเจ้าหลาว หาดแหลมเสด็จ และอ่าวคู้กระเบน จังหวัดจันทบุรี การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการศึกษเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสนทนากลุ่ม และการสัมภาษณ์เชิงลึก

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบายท่องเที่ยว ได้แก่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555–2559 มาประกอบการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวย่อย โครงสร้างของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาส่งผลกระทบต่อการบริหารดำเนินงาน การประสานงานระหว่างสำนักงานจังหวัดจันทบุรีและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นเอกภาพ การประชาสัมพันธ์และส่งเสริมการท่องเที่ยวของจังหวัดน้อย เนื่องจากจังหวัดจันทบุรีไม่มีสำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ประจำจังหวัด นโยบายและโครงการพัฒนาการท่องเที่ยวไม่ต่อเนื่อง กฎระเบียบของหน่วยงานภาครัฐเป็นข้อจำกัดในการพัฒนาการท่องเที่ยว ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ และปัญหาการขาดแคลนบุคลากรทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพในส่วนของความร่วมมือของชุมชนและภาคเอกชนในการพัฒนาท่องเที่ยวนั้น พบว่า ภาคเอกชนมีความแข็งแกร่งในการพัฒนาและจัดการการท่องเที่ยว ในขณะที่ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยว

คำสำคัญ: นโยบายท่องเที่ยว การพัฒนาการท่องเที่ยว การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน หาดเจ้าหลาว หาดแหลมเสด็จ อ่าวคู้กระเบน

Abstract

This research article has two objectives which are: 1) to study problems and hindrances in tourism policy implementation and 2) to study the participation of local communities and the private sector on tourism development in Chao Lao Beach, Laem Sadet Beach, and Kung Krabaen Bay, Chanthaburi Province. The researcher has employed a qualitative research method by conducting documentary reviews, undertaking focus group discussions, and performing an in-depth interview.

It was found that the National Tourism Development Plan 2012–2016 is rarely applied into the strategic planning process, the organizational structure of the Ministry of Tourism and Sports which originated by the Office of the Public Sector Development Commission causes problems and hindrances in administration and policy implementation, a collaboration between the Chanthaburi Governor Office and the local administrative organizations is not to be in unity, lack of publicity and promotion in tourism because of no Office of the Tourism Authority of Thailand (TAT) in the province, tourism policies and projects lack continuity, government regulations become a constraint on tourism development, and the organizational budgets and human resources are insufficient. For the participation of the local communities and the private sector, it was found that the private sector is strong enough and plays an important role in tourism development and management while the local communities have a low rate of participation in tourism development.

Keywords: tourism policy, tourism development, sustainable tourism, Chao Lao beach, Laem Sadet beach, Kung Krabaen bay

บทนำ

การท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมในภาคบริการที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ การท่องเที่ยวก่อให้เกิดการลงทุน การจ้างงานและสร้างรายได้ให้กับคนในชาติ กระจายรายได้ลงสู่ท้องถิ่น สร้างความเติบโตให้กับเศรษฐกิจในชุมชน และเมื่อประเทศประสบกับวิกฤตทางเศรษฐกิจ การท่องเที่ยวมีบทบาทอย่างมากในการสร้างรายได้และช่วยให้เศรษฐกิจฟื้นตัวได้เร็วกว่าภาคการผลิตและการบริการอื่นๆ (Ministry of Tourism & Sports, 2011) ประเทศไทยมีนโยบายพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่อง โดยปัจจุบันประเทศไทยให้ความสำคัญกับการท่องเที่ยวในฐานะที่เป็นกลไกหลักในการช่วยรักษาเสถียรภาพและขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติได้จัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555–2559 เพื่อเป็นแผนหลักในการพัฒนาการท่องเที่ยว (Ministry of Tourism & Sports, 2015) โดยเป้าหมายของแผนพัฒนา คือ การส่งเสริมพัฒนาภาคการท่องเที่ยวให้ เป็นแหล่งสร้างและกระจายรายได้อย่างสมดุลและยั่งยืน (Ministry of Tourism & Sports, 2011)

จังหวัดจันทบุรีเป็นจังหวัดที่ตั้งอยู่ในภาคตะวันออกของประเทศไทย มีภูมิประเทศทั้งที่เป็นภูเขา ป่าไม้และท้องทะเล และมีเรื่องราวเก่าแก่ทางประวัติศาสตร์ จังหวัดจันทบุรีจึงมีกิจกรรมการท่องเที่ยวที่หลากหลาย ทั้งการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ การท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม และการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ และเป็นแหล่งเจียระไนพลอยที่มีชื่อเสียง (Chanthaburi Governor Office, 2013) นอกจากนี้จังหวัดจันทบุรียังเป็นเมืองเกษตรกรรมมีผลไม้ที่เป็นที่รู้จักหลายชนิด เช่น ลำไยทุเรียน เงาะ มังคุด และลองกอง การเป็นแหล่งเจียระไนพลอยและเมืองเกษตรกรรมเป็นส่วนสำคัญในการสนับสนุนการท่องเที่ยว ปัจจุบันการท่องเที่ยวของจังหวัดจันทบุรีได้รับความนิยมมากขึ้น เห็นได้จากจำนวนนักท่องเที่ยวที่เข้ามาท่องเที่ยวจังหวัดจันทบุรีเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี สร้างรายได้ให้กับจังหวัดเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปีด้วยเช่นกัน สำหรับการท่องเที่ยวทางทะเล หาดเจ้าหลาว หาดแหลมเสด็จ และอ่าวคู้กระเบน เป็นชายหาดที่ยาวต่อเนื่องกันและเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมมากที่สุด

ตารางที่ 1 จำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยวจังหวัดจันทบุรี ในปี พ.ศ. 2551–2558

ปี พ.ศ.	จำนวนนักท่องเที่ยว (คน)	รายได้จากการท่องเที่ยว (ล้านบาท)
2551	1,271,994	2,765.39
2552	1,268,884	2,794.31
2553	1,326,393	3,172.71
2554	1,518,859	4,125.66
2555	1,559,370	4,213.80
2556	1,645,811	4,568.52
2557	1,700,799	4,734.04
2558	1,869,469	5,263.35

ที่มา : Department of Tourism (2016)

การศึกษาการดำเนินนโยบายท่องเที่ยวในประเด็นของปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ตลอดจนการมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคเอกชนในการพัฒนาการท่องเที่ยว จะเป็นประโยชน์สำหรับการปรับปรุงการดำเนินงานให้การพัฒนาการท่องเที่ยวบริเวณหาดเจ้าหลาว หาดแหลมเสด็จ และอ่าวคู้กระเบน จังหวัดจันทบุรี ประสบความสำเร็จบรรลุเป้าหมายของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555–2559 และเป็นแนวทางสำหรับการวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยวในระยะต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาการท่องเที่ยวบริเวณหาดเจ้าหลาว หาดแหลมเสด็จ และอ่าวคู้กระเบน จังหวัดจันทบุรี
2. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคเอกชนในการพัฒนาการท่องเที่ยวบริเวณหาดเจ้าหลาว หาดแหลมเสด็จ และอ่าวคู้กระเบน จังหวัดจันทบุรี

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ศึกษาการดำเนินนโยบายท่องเที่ยวตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555–2559 ในการพัฒนาการท่องเที่ยวบริเวณหาดเจ้าหลาว หาดแหลมเสด็จ และอ่าวคั้งกระเบน จังหวัดจันทบุรี

แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Van Meter & Van Horn (1975) กล่าวว่าว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการกระทำของรัฐและเอกชน ทั้งที่เป็นกลุ่มหรือปัจเจกบุคคลเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ เป็นการแปลงการตัดสินใจไปสู่การดำเนินการ และเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไม่มากนักน้อย อีกทั้งยังได้เสนอรูปแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมี 6 ตัวแปรที่เป็นตัวเชื่อมโยงนโยบายนั้นประสบความสำเร็จ ได้แก่ 1) การกำหนดนโยบายที่มีความชัดเจน ไม่กำกวม เพื่อให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจง่าย และได้ผลลัพธ์ตามที่ต้องการ 2) การจัดหาทรัพยากรเพื่ออำนวยความสะดวกในการบริหารและสนับสนุนให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ 3) การทำให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเข้าใจนโยบายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย 4) ศักยภาพขององค์กรและวิธีการที่องค์กรจะนำนโยบายไปปฏิบัติ 5) สภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ซึ่งต้องคำนึงถึงความเพียงพอของทรัพยากร ความคิดเห็นของสาธารณชน การต่อต้านหรือเห็นด้วยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้นำ กลุ่มหรือองค์กรต่างๆ และปัจจัยอื่นๆ นอกเหนือจากสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง และ 6) การรับรู้ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีความตั้งใจและความเข้าใจ มีการยอมรับและเห็นด้วยกับนโยบาย และมีความจริงจังในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Berman (1978) กล่าวว่าประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายขึ้นอยู่กับบทบาทและความซับซ้อนของทางเลือกนโยบาย ความเป็นปึกแผ่นของสถาบัน โครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กร อำนาจและความเป็นอิสระในภาคส่วนที่องค์กรนั้นอยู่ และมีปัจจัยด้านองค์การที่ทำให้เกิดความไม่แน่นอนและเกิดความยากในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ความแตกต่างของเป้าหมายองค์กร ความแตกต่างของอำนาจและอิทธิพลขององค์กร การขาดแคลนทรัพยากร และการสื่อสารระหว่างองค์กร นอกจากนี้ยังมีปัจจัยที่ทำให้ผลของการปฏิบัติตามนโยบายไม่เป็นไปตามที่ผู้กำหนดนโยบายตั้งใจหรือคาดหวังไว้ ได้แก่ ความกำกวมของเป้าหมาย ความร่วมมือระหว่างองค์กรซึ่งขึ้นอยู่กับความซับซ้อนและความเป็นทางการในการบริหาร ความคลาดเคลื่อนระหว่างคำแนะนำอธิบายโครงการกับการตอบสนองของท้องถิ่น และการปรับแต่งนโยบายในขณะที่หน่วยงานระดับท้องถิ่นนำนโยบายไปปฏิบัติ

Brewer & De Leon (1983) กล่าวถึงความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วยปัจจัยรวม 6 ประการได้แก่ 1) แหล่งที่มาของนโยบาย ซึ่งหมายถึงบทบาท อำนาจและหน้าที่ของผู้กำหนดนโยบายในการกำหนด การเลือกและการดำเนินนโยบาย 2) ความชัดเจนของนโยบายและจุดมุ่งหมาย 3) การให้การสนับสนุนของผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย 4) ความซับซ้อนของการบริหาร หากมีจำนวนองค์กรเข้ามาเกี่ยวข้องมากจะทำให้กระบวนการดำเนินนโยบายยุ่งยากมากขึ้น เนื่องจากแต่ละองค์กรมีความคาดหวัง ผลประโยชน์และการรับรู้ที่แตกต่างกัน 5) สิ่งจูงใจสำหรับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และ 6) การจัดสรรทรัพยากรที่เพียงพอ

Mazmanian & Sabatier (1989) กล่าวถึงเงื่อนไขที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดประสิทธิผลไว้ 6 เงื่อนไข ได้แก่ 1) วัตถุประสงค์ของนโยบายที่มีความชัดเจน ระบุหลักเกณฑ์สำคัญเพื่อการบรรลุเป้าหมาย 2) การจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ของนโยบาย 3) นโยบายจะต้องมาจากพื้นฐานของทฤษฎีที่มีความเหมาะสม ประกอบกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีอำนาจเพียงพอในการดำเนินงาน 4) โครงสร้างการดำเนินงาน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การประสานงานระหว่างหน่วยงาน กฎระเบียบ และการจัดสรรทรัพยากรที่เพียงพอ 5) ความสามารถของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และการมอบหมายหน้าที่ในการดำเนินงานและ 6) การสนับสนุนนโยบายระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Sombat Thamrongthanyawong (2011) กล่าวถึงปัจจัยสำคัญที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ โดยปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ได้แก่ 1) แหล่งที่มาของนโยบาย โดยนโยบายที่ดีจะต้องมีความชอบธรรม ถูกต้อง สอดคล้องกับค่านิยมของสังคม และเป็นที่ยอมรับของประชาชนส่วนใหญ่ 2) นโยบายและมาตรการในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีความชัดเจนและมีรายละเอียดที่เหมาะสม 3) พลังสนับสนุนที่มากเพียงพอทั้งจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย 4) การควบคุม ติดตาม และประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ 5) สิ่งจูงใจ ขวัญและกำลังใจที่ดีของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และ 6) การจัดสรรทรัพยากรที่เพียงพอ หากแต่ในความเป็นจริงทุกสังคมล้วนมีทรัพยากรจำกัด ดังนั้นสิ่งสำคัญคือ การใช้ทรัพยากรอย่างถูกต้อง มีการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานและโครงการ มีกลยุทธ์ในการจัดสรรทรัพยากรและใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

Creighton (1992) กล่าวว่าไว้ว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกลไกสาธารณะที่ทำให้ประชาชนได้รับรู้ก่อนที่รัฐจะตัดสินใจ และเป็นโอกาสให้ประชาชนได้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐ ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดกระบวนการตัดสินใจนั้นๆ กระบวนการมีส่วนร่วมเป็นช่องทางให้เกิดการสื่อสารระหว่างกลุ่มในชุมชนเพื่อทำความเข้าใจถึงความต้องการของคนแต่ละกลุ่ม การมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ ช่วยให้เกิดความชัดเจนในวัตถุประสงค์และความต้องการของนโยบายหรือโครงการ เป็นการสร้างฉันทามติ ลดความขัดแย้ง สร้างการยอมรับระหว่างกลุ่ม ทำให้ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมมีความรู้สึกเป็นเจ้าของการตัดสินใจ ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปโดยง่าย Levi & Litwin (1986) กล่าวว่าไว้ว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นส่วนสร้างระบบประชาธิปไตยและเป็นกระบวนการให้คนในชุมชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ร่วมรับผิดชอบในการพัฒนา ร่วมแบ่งปันผลประโยชน์และเพิ่มอำนาจการตัดสินใจ ในขณะที่ Chapman & Kirk (2001); Aref (2011) กล่าวว่าไว้ว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นกลไกให้เกิดการเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องของชุมชน ชุมชนได้เข้ามาเป็นหุ้นส่วนการตัดสินใจและการทำงาน และ Lasker et al. (2001) มีความเห็นว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นกลไกในการเสริมอำนาจให้กับคนในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาชุมชน และเป็นการเพิ่มศักยภาพให้กับชุมชนในการแก้ไขปัญหา

International Association for Public Participation (2014) ได้เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของสาธารณชนไว้เป็นเหมือนสเปกตรัม โดยระดับการมีส่วนร่วมจะเป็นไปอย่างต่อเนื่อง 5 ระดับ ได้แก่ 1) การให้ข้อมูลข่าวสาร 2) การปรึกษาหารือ 3) การเข้ามามีบทบาท 4) การสร้างความร่วมมือ

และ 5) การให้อำนาจระดับการมีส่วนร่วมและผลกระทบจากสาธารณชนจะเพิ่มขึ้นตามระดับการมีส่วนร่วมที่สูงขึ้น และความแข็งแกร่งของชุมชนจะเพิ่มขึ้นตามระดับการมีส่วนร่วมที่สูงขึ้นเช่นกัน

สำหรับการท่องเที่ยวแล้ว World Tourism Organization (2004); United Nations Environment Programme & World Tourism Organization (2005) ระบุว่าว่าการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจะต้องมาจากการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกคน โดยการประชุมหารือกับชุมชนและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการพัฒนากลยุทธ์การท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในดัชนีชี้วัดการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน Devine & Devine (2011) ให้ข้อเสนอแนะว่าการเป็นหุ้นส่วนทางธุรกิจ และการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐกับเอกชนในการทำการตลาด วางแผนและพัฒนาการท่องเที่ยว จะทำให้การพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นในความเห็นของ Dodds & Butler (2010) การขาดการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง ชุมชนท้องถิ่น ภาคเอกชนและองค์กรที่ไม่แสวงผลกำไร (NGOs) เป็นอุปสรรคในการดำเนินนโยบายท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนให้ประสบความสำเร็จและ Okazaki (2008) ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะต้องเข้าใจถึงความสำคัญของการร่วมมือในการทำงานและแก้ไขปัญหา

Aref et al. (2010) ได้เสนอประเภทของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาการท่องเที่ยวไว้ 6 ประเภท เรียงลำดับจากการไม่มีส่วนร่วมใดๆ ไปจนถึงการมีส่วนร่วมอย่างเต็มรูปแบบ ได้แก่ 1) การจัดการโดยรัฐ 2) การให้ข้อมูลข่าวสาร 3) การปรึกษาหารือ 4) การมีปฏิสัมพันธ์ 5) การเป็นหุ้นส่วน และ 6) การให้อำนาจ

แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555–2559

Ministry of Tourism & Sports (2011) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้จัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555–2559 เพื่อเร่งพัฒนาการท่องเที่ยวของไทยตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2552 ให้การท่องเที่ยวเป็นวาระแห่งชาติ แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555–2559 มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูและกระตุ้นภาคการท่องเที่ยวให้ขยายตัว เร่งรัดการสร้างศักยภาพในการหารายได้จากการท่องเที่ยว พัฒนาการท่องเที่ยวให้มีความพร้อมในด้านคุณภาพ มีความสามารถในการแข่งขัน เกิดการสร้างรายได้และกระจายรายได้ควบคู่ไปกับการพัฒนาที่ยั่งยืน และมุ่งเน้นการป้องกันและแก้ไขผลกระทบด้านการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ตามแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555–2559) ซึ่งยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา

แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555–2559 ระบุว่า การขับเคลื่อนแผนให้บรรลุผลสัมฤทธิ์นั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการตามกลยุทธ์อย่างเหมาะสมตามศักยภาพของแต่ละองค์กร ต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนของสังคมต่อการดำเนินการในทุกขั้นตอน ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ และร่วมติดตามตรวจสอบการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง สนับสนุนการจัดทำและใช้แผนในระดับต่างๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนและจัดสรรทรัพยากร สนับสนุนการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบให้เอื้อต่อการพัฒนา และสร้างองค์ความรู้เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนแผนให้เกิดผลสำเร็จ โดยมีเป้าหมายของแผนร่วมกันคือการส่งเสริมพัฒนาภาคการท่องเที่ยวให้เป็นแหล่งสร้างและกระจายรายได้อย่างสมดุลและยั่งยืน

จากการทบทวนวรรณกรรมจะเห็นว่าการดำเนินนโยบายท่องเที่ยวให้ประสบความสำเร็จบรรลุเป้าหมายตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555–2559 มีหลายปัจจัยเข้ามาเกี่ยวข้อง การศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น ตลอดจนการมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคเอกชนนั้นจะเป็นการติดตามและประเมินผลระหว่างการดำเนินนโยบาย จะเป็นประโยชน์สำหรับการปรับปรุงการดำเนินนโยบายการพัฒนาการท่องเที่ยวให้ประสบความสำเร็จ

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสนทนากลุ่ม และการสัมภาษณ์เชิงลึก

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ในการสนทนากลุ่มและสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเจาะจง โดยเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นบุคคลที่มีบทบาทให้การดำเนินนโยบายท่องเที่ยวตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555–2559 ประสบความสำเร็จ ได้แก่ หัวหน้าสำนักงาน หัวหน้าหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดจันทบุรี หัวหน้าสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดจันทบุรี หัวหน้าสำนักงานและเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองขุด นายกสมาคมส่งเสริมการท่องเที่ยวจันทบุรี และผู้นำชุมชนและชาวบ้านที่อาศัยอยู่บริเวณหาดเจ้าหลาว หาดแหลมเสด็จ และอ่าวคู้กระเบน

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องได้แก่ แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555–2559 แผนพัฒนาจังหวัดจันทบุรี พ.ศ. 2557–2560 แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองขุด พ.ศ. 2555–2557 งานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานและแหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้

ผู้วิจัยเก็บข้อมูลด้วยการสนทนากลุ่มและสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญด้วยแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง ซึ่งข้อคำถามจะถูกสร้างขึ้นเพื่อสอบถามผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องอย่างเจาะจง และสอดคล้องกับบทบาทและหน้าที่ของผู้ให้สัมภาษณ์ โดยผู้วิจัยเดินทางไปเก็บข้อมูลด้วยตนเองในช่วงเดือนเมษายน–พฤษภาคม 2557

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา โดยนำข้อมูลที่ได้มาจำแนกแยกแยะออกจากกัน และจัดกลุ่มข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่ หลังจากนั้นจึงหาความหมายเชื่อมโยงและหาความสัมพันธ์ของข้อมูลที่ได้จากการศึกษาทั้งหมดเข้าด้วยกัน เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจต่อปรากฏการณ์ที่ศึกษา

ผลการวิจัย

ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาการท่องเที่ยวบริเวณหาดเจ้าหลาว หาดแหลมเสด็จ และอ่าวคู้กระเบน จังหวัดจันทบุรี

จากการศึกษา ผู้วิจัยพบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบายท่องเที่ยวเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวบริเวณหาดเจ้าหลาว หาดแหลมเสด็จ และอ่าวคู้กระเบน จังหวัดจันทบุรี ดังนี้

1. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555–2559 มาประกอบการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนการท่องเที่ยว โดยเฉพาะสำนักงานจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลคลองขุดซึ่งเป็นหน่วยงานระดับท้องถิ่นที่เล็กที่สุดที่ดูแลพื้นที่แหล่งท่องเที่ยว และเป็นหลักในการจัดทำแผนพัฒนาและจัดทำโครงการเพื่อพัฒนการท่องเที่ยว ในการสนทนากลุ่ม เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองขุดได้ให้ข้อมูลไว้ว่าไม่เคยเห็นแผนพัฒนาการท่องเที่ยวฉบับดังกล่าวมาก่อน

2. ปัญหาเชิงโครงสร้างของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาส่งผลกระทบต่อการบริหารดำเนินงาน กล่าวคือการบริหารจัดการของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดจันทบุรีไม่ได้ขึ้นกับส่วนกลางคือกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาโดยตรง หากแต่เป็นสำนักงานลูกข่ายไปขึ้นกับสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดระยอง ตามแนวคิดบริหารงานระบบราชการรูปแบบใหม่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ให้เป็นลักษณะของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 จากการสนทนากลุ่มที่สำนักงานจังหวัดจันทบุรี นายทิมพร สุทธิอุดมรัตน์ ท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดจันทบุรีให้ข้อมูลไว้ว่า ปัญหาเชิงโครงสร้างดังกล่าวส่งผลให้การดำเนินงานเกิดความล่าช้า การดำเนินงานไม่ลื่นไหล เนื่องจากการส่งบันทึกเพื่ออนุมัติโครงการต่างๆ ของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดจันทบุรีต้องส่งผ่านไปสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดระยองก่อน หากมีการแก้ไขก็จะต้องส่งบันทึกกลับไปกลับมา นอกจากนั้นยังพบปัญหาของการได้รับอนุมัติโครงการและงบประมาณในการสนับสนุนการท่องเที่ยว เนื่องจากการที่จังหวัดจันทบุรีเป็นจังหวัดลูกข่าย ทำให้จังหวัดจันทบุรีถูกมองว่าเป็นจังหวัดที่ไม่ค่อยมีศักยภาพด้านการท่องเที่ยว

3. การประสานงานระหว่างสำนักงานจังหวัดจันทบุรีและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นเอกภาพมากนัก ส่วนหนึ่งมาจากปัญหาการเมืองท้องถิ่น การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในชุมชนที่เป็นฐานคะแนนเสียง

4. จังหวัดจันทบุรีไม่มีสำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยประจำจังหวัด กล่าวคือการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีสำนักงานตั้งอยู่ที่จังหวัดระยอง และสำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยสำนักงานระยอง มีหน้าที่รับผิดชอบในการทำการตลาดส่งเสริมและประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวให้กับจังหวัดระยอง และจังหวัดจันทบุรี อย่างไรก็ตามสำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในจังหวัดระยองมีความผูกพันใกล้ชิด และดำเนินงานด้านการท่องเที่ยวให้กับจังหวัดระยองมากกว่า ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้จังหวัดจันทบุรีประสบปัญหาการประชาสัมพันธ์และส่งเสริมการท่องเที่ยว

5. ปัญหาความไม่ต่อเนื่องของนโยบาย เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารหลายครั้ง ทำให้โครงการถูกยกเลิกหรือไม่ได้รับการสานต่อ จากการสนทนากลุ่มที่องค์การบริหารส่วนตำบลคลองขุด พบว่าการเปลี่ยนนายอำเภอ อำเภอท่าใหม่ ทำให้โครงการปรับปรุงพื้นที่และสร้างที่จอดรถสำหรับนักท่องเที่ยวไม่ได้รับการสานต่อ การเปลี่ยนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคลองขุดทำให้การจัดงานแข่งขันกีฬาและส่งเสริมการท่องเที่ยวเจ้าหลาว-แหลมเสด็จถูกยกเลิกไป

6. กฎระเบียบของหน่วยงานภาครัฐเป็นข้อจำกัดในการพัฒนการท่องเที่ยวกล่าวคือ ชาวบ้านในชุมชนเคยเสนอให้ทำทางเดินรอบเขาคู้งกระเบนเพื่อทำเป็นเส้นทางท่องเที่ยวป้าธรรมชาติ หากแต่ได้รับการคัดค้านจากกรมป่าไม้ เนื่องจากการทำทางเดินจะต้องตัดไม้ทำลายป่า ชุมชนเคยเสนอให้ทำทางเดิน

ด้านล่างเชื่อมพื้นที่คุ้มกระเบนและคุ้มวิมาน หากแต่ได้รับการคัดค้านจากกรมเจ้าท่าและนักอนุรักษ์ ด้วยเหตุผลว่าการสร้างทางเชื่อมจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเส้นทางน้ำและก่อให้เกิดความเสียหายกับปะการัง

7. ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณเป็นปัญหาที่พบทั้งหน่วยงานในระดับจังหวัดและหน่วยงานในระดับท้องถิ่น จากการศึกษาแผนพัฒนาจังหวัดจันทบุรี 4 ปี (พ.ศ. 2557–2560) และแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองขุด พ.ศ. 2555–2557 พบว่ามีหลายประเด็นยุทธศาสตร์ที่ต้องพัฒนาและมีหลายประเด็นยุทธศาสตร์ที่มีความจำเป็นเร่งด่วนมากกว่าการพัฒนาการท่องเที่ยว จึงทำให้โครงการพัฒนาการท่องเที่ยวไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณหรือได้รับการสนับสนุนงบประมาณน้อย ยกตัวอย่างประเด็นยุทธศาสตร์ที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เช่น การส่งเสริมการผลิตและการค้าสินค้าเกษตร การพัฒนาแปรรูปสินค้าเกษตรให้มีคุณภาพเพื่อช่วยเหลือประชาชนส่วนใหญ่ของจังหวัดที่มีอาชีพเป็นเกษตรกร การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาสาธารณสุข การพัฒนาสังคมและสาธารณสุข เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในชุมชน

8. ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ บุคลากรด้านการท่องเที่ยวมีจำนวนน้อย หน่วยงานต้องจัดจ้างบุคลากรเองเพิ่มเติมความรู้ ความสามารถและศักยภาพด้านการท่องเที่ยวและทักษะภาษาอังกฤษเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องได้รับการพัฒนา

การมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคเอกชนในการพัฒนาการท่องเที่ยวบริเวณหาดเจ้าหลาว หาดแหลมเสด็จ และอ่าวคุ้มกระเบน จังหวัดจันทบุรี

การมีส่วนร่วมของชุมชน

ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยวน้อย จากการวิเคราะห์พบว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนอยู่ในระดับการปรึกษาหารือตามการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของสาธารณชนของ International Association for Public Participation (2014) และตามลักษณะการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาการท่องเที่ยวของ Aref et al. (2010) กล่าวคือหน่วยงานภาครัฐมีการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของชุมชน เพื่อนำข้อเสนอแนะหรือผลสะท้อนกลับที่ได้มาเป็นทางเลือกประกอบการตัดสินใจดำเนินงาน จากการสนทนากลุ่มที่องค์การบริหารส่วนตำบลคลองขุดพบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ใหญ่บ้าน และผู้แทนชุมชนร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาชุมชนผ่านการทำประชาคมหมู่บ้าน สิ่งที่ประชาคมต้องการเป็นลำดับแรกๆ ได้แก่ สาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐาน น้ำประปา ไฟฟ้า และถนน ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานสำหรับการดำรงชีวิต สำหรับเรื่องการพัฒนาการท่องเที่ยวมักไม่ค่อยผ่านความเห็นชอบจากประชาคม และเนื่องจากความไม่พร้อมของสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐาน ทำให้ชาวบ้านต้องการเพียงให้ตนสามารถดำรงชีวิตและประกอบอาชีพเพื่อการอยู่รอดได้ ไม่ค่อยยุ่งเกี่ยวกับสังคมและไม่ค่อยมีจิตสำนึกในการดูแลพื้นที่สาธารณะ ทรัพยากรธรรมชาติ แหล่งท่องเที่ยวและนักท่องเที่ยว

การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน

ในอดีตหน่วยงานภาครัฐมุ่งส่งเสริมให้จังหวัดจันทบุรีเป็นเมืองเกษตรกรรมและอัญมณี หน่วยงานภาครัฐในจังหวัดเริ่มเล็งเห็นความสำคัญของการท่องเที่ยวเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2555 ทำให้การทำงานด้านการท่องเที่ยวของหน่วยงานภาครัฐยังไม่เข้มแข็งมากนัก ในขณะที่ภาคเอกชนมีประสบการณ์และ

มีความเข้มแข็งในการพัฒนาและจัดการการท่องเที่ยวมากกว่า จนถือได้ว่าภาคเอกชนเป็นผู้นำและมีบทบาทมากกว่าภาครัฐในการพัฒนาและจัดการการท่องเที่ยว โดยสมาคมส่งเสริมการท่องเที่ยวจันทบุรีได้เข้าไปเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวในแผนพัฒนาจังหวัด

สมาคมส่งเสริมการท่องเที่ยวจันทบุรีร่วมกับศูนย์ศึกษาการพัฒนาอ่าวคุ้งกระเบนอันเนื่องมาจากพระราชดำริเป็นประจำทุกปีเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน มีกิจกรรมปลูกป่าชายเลน ทำความสะอาดเก็บขยะบริเวณชายหาด ดำน้ำดูปะการังพร้อมกับเก็บขยะใต้ทะเล สร้างบ้านให้ปลาด้วยการสร้างปะการังเทียม อีกทั้งมีกิจกรรมสอนการดำน้ำเพื่อกู้ภัยช่วยเหลือคนจมน้ำ ให้ความรู้ในเรื่องต่างๆ เช่น น้ำขึ้น-น้ำลง การใช้เครื่องยนต์และความเร็วในการชดเชือประมง นอกจากนี้สมาคมส่งเสริมการท่องเที่ยวจันทบุรีได้ออกทำกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยวเองด้วย ยกตัวอย่างเช่นจัดกิจกรรมต้อนรับและเตรียมความพร้อมสู่ AEC โดยจัดการรวมนักท่องเที่ยวมิตรภาพอาเซียนสามแผ่นดิน เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทย ประเทศกัมพูชา และประเทศเวียดนาม

การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนดังกล่าว ถือได้ว่าอยู่ในระดับการเข้ามามีบทบาทถึงระดับการสร้างความร่วมมือตามการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของสาธารณชนของ International Association for Public Participation (2014) และอยู่ในระดับการมีปฏิสัมพันธ์ถึงระดับการเป็นหุ้นส่วนตามลักษณะการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาการท่องเที่ยวของ Aref et al. (2010) กล่าวคือภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมทำงานกับหน่วยงานภาครัฐ เป็นการสร้างความร่วมมือในลักษณะของการเป็นหุ้นส่วนของการตัดสินใจ ภาครัฐนำข้อเสนอแนะของภาคเอกชนมาประกอบการพัฒนาทางเลือก และกำหนดแนวทางในการดำเนินงาน ภาคเอกชนได้รับการยอมรับและมีอิทธิพลในกระบวนการพัฒนาการท่องเที่ยว

สำหรับการดำเนินงานของผู้ประกอบการเอกชนที่ให้บริการรีสอร์ทที่พักแก่นักท่องเที่ยวในสถานประกอบการส่วนใหญ่เป็นสถานประกอบการขนาดกลางที่มีการบริหารจัดการแบบครอบครัว ไม่มีการวางแผนการบริหาร การดำเนินการเรื่องการจัดของเสียจึงยังไม่ดีพอ ปัญหาขยะและน้ำเสียมีมากในช่วงฤดูกาลท่องเที่ยว และยังไม่มียุทธศาสตร์การรายได้ที่ผ่านการรับรองมาตรฐานการดำเนินงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้จากการสนทนากลุ่มที่องค์การบริหารส่วนตำบลคลองขุดพบว่า มีผู้ประกอบการก่อสร้างต่อเติมสถานประกอบการผิดระเบียบและขยายพื้นที่เกินขอบเขต ทำให้ภูมิทัศน์และความสวยงามของธรรมชาติหายไป

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. รัฐบาลควรยกเลิกโครงสร้างการดำเนินงานแบบกลุ่มจังหวัดของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ซึ่งเกิดขึ้นโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ตามแนวคิดการบริหารงานระบบราชการรูปแบบใหม่ให้เป็นลักษณะของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้การพัฒนาและดำเนินงานด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดจันทบุรีมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเนื่องด้วยการศึกษาในครั้งนี้ศึกษาการดำเนินนโยบายท่องเที่ยวตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 ซึ่งแผนพัฒนาการท่องเที่ยวฉบับนี้มุ่งพัฒนาการท่องเที่ยวในลักษณะของกลุ่มจังหวัด หากแต่กลุ่มจังหวัดที่เกิดขึ้นโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ไม่ได้เป็นกลุ่มเดียวกันกับกลุ่มจังหวัด

ตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555–2559 ดังนั้นรัฐบาลจึงควรปรับโครงสร้างการดำเนินงานของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาใหม่ หรือแต่งตั้งคณะกรรมการการท่องเที่ยวและกีฬาให้สอดคล้องกับการแบ่งกลุ่มจังหวัดตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555–2559 เพื่อให้การพัฒนาการท่องเที่ยวภายในกลุ่มจังหวัดเป็นไปในแนวทางที่สอดคล้องกัน เกิดความร่วมมือและเกิดการบูรณาการโครงการร่วมกัน ทั้งนี้แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555–2559 ระบุไว้ว่าจังหวัดจันทบุรีอยู่ในกลุ่มท่องเที่ยว Active Beach ซึ่งเป็น 1 ใน 8 กลุ่มจังหวัดที่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยว ประกอบด้วยจังหวัดชลบุรี ระยอง จันทบุรี และตราด (Ministry of Tourism and Sports, 2011)

2. เนื่องด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนคือการสร้างความสมดุลในมิติสามด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและวัฒนธรรม และด้านสิ่งแวดล้อม (United Nations Environment Programme & World Tourism Organization, 2005) ดังนั้นหากโครงการพัฒนาการท่องเที่ยวใดไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากความขัดแย้งหรือข้อจำกัดของกฎระเบียบภาครัฐ ควรมีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการวิเคราะห์ผลดีผลเสียในทุกด้าน จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน และควรปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้มีความยืดหยุ่น เอื้อต่อการพัฒนา สร้างความปลอดภัยให้กับนักท่องเที่ยว และให้ความเสมอภาคในการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว โดยเฉพาะแก่ผู้สูงอายุ และคนไร้สมรรถภาพ

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาควรเพิ่มการเผยแพร่และถ่ายทอดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555–2559 ให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับรู้ เข้าใจ และนำไปใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยว เพื่อให้การดำเนินงานพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นไปในแนวทางที่สอดคล้องตรงกันและมุ่งสู่เป้าหมายของแผนพัฒนา อีกทั้งควรเผยแพร่และถ่ายทอดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาไปยังหน่วยงานภาคเอกชนและประชาชนในชุมชน เพื่อให้ภาคเอกชนและชุมชนท้องถิ่นเข้าใจในสิทธิของบุคคลและชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สิทธิในการอนุรักษ์ฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและศิลปวัฒนธรรมอันดี ตลอดจนสิทธิในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ให้มีการดำเนินงานและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรการท่องเที่ยวอย่างเป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ และเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยว

2. การเพิ่มความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นจะช่วยให้เกิดการบูรณาการโครงการ ซึ่งการบูรณาการโครงการจะช่วยลดการใช้เงินงบประมาณ ลดปัญหาการขาดแคลนบุคลากร และลดความซ้ำซ้อนของโครงการ อันจะนำมาซึ่งการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด

3. การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน มีทักษะในงานบริการ และมีทักษะการสื่อสารภาษาต่างประเทศโดยเฉพาะภาษาอังกฤษที่เป็นสิ่งจำเป็นในหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจะต้องเร่งดำเนินการ เพื่อรองรับการท่องเที่ยวและนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นในอนาคต

4. การปลูกฝังจิตสำนึกให้กับประชาชนและภาคเอกชนจะช่วยให้คนในชุมชนและภาคเอกชนช่วยกันดูแลและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยว โดยสำนักของชุมชนเป็นความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชน (Bowen et al., 2003; Buckner, 1988)

เป็นความรู้สึกผูกพันและเป็นพันธสัญญาของปัจเจกบุคคลต่อสมาชิกคนอื่นๆ ในการพัฒนาชุมชน เป็นการเข้าใจร่วมกันในคุณค่า ความเชื่อและผลประโยชน์ระหว่างสมาชิกในชุมชน สำนักของชุมชน มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการมีส่วนร่วม สำนักของชุมชนจึงเป็นสิ่งจูงใจในการสนับสนุนให้คนในชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยว (Aref, 2011) การพัฒนาจิตสำนึกของชุมชนจะสนับสนุน การสร้างศักยภาพให้กับชุมชน ช่วยให้คนในชุมชนรู้สึกเชื่อมต่อและกระตุ้นให้คนในชุมชนอาศัยอยู่ อย่างสอดคล้อง อีกทั้งทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายของชุมชนร่วมกัน (Aref et al., 2010) และการขาดจิตสำนึกของชุมชนเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้คนในชุมชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนา (DeNeui, 2003) และ Okazaki (2008) ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่า การสร้างทุนทางสังคม พัฒนาศักยภาพ ของชุมชน และเพิ่มข้อมูลสารสนเทศแก่ชุมชน จะเป็นการสร้างความสัมพันธ์ของชุมชนให้เกิดความร่วมมือ ในการพัฒนาการท่องเที่ยว

5. รัฐบาลควรสนับสนุนการดำเนินงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมของผู้ประกอบการเอกชนมีการจัด ฝึกอบรม จัดทำแนวทางหรือมาตรฐานอย่างง่ายให้ผู้ประกอบการได้เริ่มต้นดำเนินการ จัดหาสิ่งจูงใจ และแหล่งเงินลงทุนสำหรับการพัฒนาการดำเนินงานให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

6. การเพิ่มบทบาทของศูนย์ศึกษาการพัฒนาอ่าวคุ้งกระเบนอันเนื่องมาจากพระราชดำริจะเป็นการ สนับสนุนให้การพัฒนาและจัดการท่องเที่ยวบริเวณหาดเจ้าหลาว หาดแหลมเสด็จ และอ่าวคุ้งกระเบน เป็นไปในแนวทางของความยั่งยืน จากการศึกษาพบว่าศูนย์ศึกษาการพัฒนาอ่าวคุ้งกระเบนมีการดูแล ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มแข็ง ควบคุมไม่ให้เกิดการท่องเที่ยวเติบโตเร็วเกินไป ห้ามไม่ให้ มีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ ป่าชายเลนและชายหาด มีเขตอนุรักษ์ห้ามล่าสัตว์ป่า รวมถึงมีกฎระเบียบควบคุม สิ่งปลูกสร้างต่างๆ ให้มีความเป็นระเบียบ นอกจากนี้ศูนย์ศึกษาการพัฒนาอ่าวคุ้งกระเบนยังมีบทบาท อย่างมากในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน มีศูนย์เรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียง พัฒนาศักยภาพของ ชุมชนด้วยการส่งเสริมและอบรมอาชีพ สอนวิธีการเลี้ยงปลาในกระชัง ทำธนาคารปู พัฒนาการทำประมง และเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งเพื่อเพิ่มผลผลิต ซึ่งเป็นโอกาสให้หมู่บ้านประมงบริเวณอ่าวคุ้งกระเบนสามารถ พัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวโดยชุมชนที่ให้นักท่องเที่ยวได้เข้าไปเรียนรู้ธรรมชาติและวิถีชีวิตของชุมชน ซึ่งทำให้ประโยชน์จากการท่องเที่ยวตกแก่คนในชุมชนอย่างแท้จริง

References

- Aref, F. (2011). Sense of Community and Participation for Tourism Development. *Life Science Journal*, 8(1), 20–25.
- Aref, F., Ma'rof, R. & Sarjit, S. G. (2010). Dimensions of Community Capacity Building: A Review of Its Implications in Tourism Development. *Journal of American Science*, 6(1), 172–180.
- Berman, P. (1978). The Study of Macro and Micro Implementation. *Public Policy*, 26(2), 157–184.
- Bowen, G. L., Mancini, J. A., Martin, J. A., Ware, W. B. & Nelson, J. P. (2003). Promoting the Adaptation of Military Families: An Empirical Test of a Community Practice Model. *Family Relations: An Interdisciplinary Journal of Applied Family Studies*, 52(1), 33–44.
- Brewer, G. D. & De Leon, P. (1983). **The Foundations of Policy Analysis**. Illinois: The Dorsey Press.
- Buckner, J. C. (1988). The Development of an Instrument to Measure Neighborhood Cohesion. *American Journal of Community Psychology*, 16(6), 771–791.
- Chanthaburi Governor Office. (2013). **Chanthaburi Provincial Development Plan 2014–2017**. Retrieved from http://www.chanthaburi.go.th/new/?page_id=9126
- Chapman, M. & Kirk, K. (2001). **Lessons for Community Capacity Building: A Summary of the Research Evidence**. United Kingdom: Scottish Homes.
- Creighton, J. L. (1992). **Involving Citizens in Community Decision Making: A Guidebook**. Washington: Program for Community Problem Solving.
- DeNeui, D. L. C. (2003). An Investigation of First-Year College Students' Psychological Sense of Community on Campus. *College Student Journal*, 37(2), 224–234.
- Department of Tourism. (2016). **Tourist Statistics and Tourism Revenue**. Bangkok: Ministry of Tourism & Sports.
- Devine, A. & Devine, F. (2011). Planning and Developing Tourism within A Public Sector Quagmire: Lessons from and for Small Countries. *Tourism Management*, 32(6), 1253–1261.
- Dodds, R. & Butler, R. (2010). Barriers to Implementing Sustainable Tourism Policy in Mass Tourism Destinations. *Tourism: An International Multidisciplinary Journal of Tourism*, 5(1), 35–53.
- International Association for Public Participation. (2014). **IAP2 Public Participation Spectrum**. Retrieved from <http://www.iap2.org.au/documents/item/84>

- Lasker, R. D., Weiss, E. S. & Miller, R. (2001). Partnership Synergy: A Practical Framework for Studying and Strengthening the Collaborative Advantage. *Milbank Quarterly*, 79(2), 179–205.
- Levi, Y. & Litwin, H. (1986). **Community and Cooperations in Participatory Development**. Aldershot: Gower.
- Mazmanian, D. A. & Sabatier, P. A. (1989). **Implementation and Public Policy**. Lanham: University Press of America.
- Ministry of Tourism & Sports. (2011). **National Tourism Development Plan 2012–2016**. Retrieved from http://www.mots.go.th/ewt_dl_link.php?nid=4147
- Ministry of Tourism & Sports. (2015). **Thai Tourism Strategy 2015–2017**. Retrieved from http://www.mots.go.th/ewt_dl_link.php?nid=7114
- Okazaki, E. (2008). A Community–Based Tourism Model: Its Conception and Use. *Journal of Sustainable Tourism*, 16(5), 511–529.
- Sombat Thamrongthanyawong. (2011). **Public Policy: Theory, Analysis and Processes**. 23rd ed. Bangkok: Sematham.
- United Nations Environment Programme & World Tourism Organization. (2005). **Making Tourism More Sustainable: A Guide for Policy Makers**. Retrieved from <http://www.unep.fr/shared/publications/pdf/DTIx0592xPA-TourismPolicyEn.pdf>
- Van Meter, D. S. & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration and Society*, 6(February), 445–487.
- World Tourism Organization. (2004). **Indicators of Sustainable Development for Tourism Destination: A Guidebook**. Retrieved from <http://www.adriaticgreenet.org/icareforeurope/wp-content/uploads/2013/11/indicators-of-sustainable-development-for-tourism-destinations-a-guide-book-by-unwto.pdf>