

กรอบนโยบายการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน: กรณีศึกษา เกาะช้าง จังหวัดตราด*

แพรวดาว พุพานิชย์พฤกษ์**

บทคัดย่อ

การศึกษากรอบนโยบายการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน: กรณีศึกษา เกาะช้าง จังหวัดตราด มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบายท่องเที่ยวตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555 - 2559 ของจังหวัดตราด 2) ศึกษาผลการดำเนินงานที่ผ่านมาและแนวโน้มความก้าวหน้าของการพัฒนาการท่องเที่ยวบนเกาะช้าง และ 3) เสนอกรอบนโยบายในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน สำหรับเกาะช้าง จังหวัดตราด การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสำรวจแบบมีส่วนร่วม

ผลการศึกษาพบปัญหาและอุปสรรคคือ สำนักงานจังหวัดตราดและเทศบาลตำบลเกาะช้างไม่ได้นำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555 - 2559 มาประกอบการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยว สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดตราดไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน นโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต่อเนื่อง เกิดความไม่เข้าใจในวัตถุประสงค์และแนวทางการดำเนินงานระหว่างหน่วยงาน กฎระเบียบของหน่วยงานภาครัฐไม่เอื้อให้เกิดการพัฒนาการท่องเที่ยว การขาดแคลนงบประมาณและบุคลากร ในส่วนของผลการดำเนินงานที่ผ่านมาและแนวโน้มความก้าวหน้าพบว่า การกระจายผลประโยชน์และรายได้สู่ชุมชนยังคงน้อย ชุมชนและภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและจัดการท่องเที่ยวน้อย การท่องเที่ยวก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อสังคมวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของคนท้องถิ่น อีกทั้งก่อให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้วิจัยได้เสนอกรอบนโยบาย 4 ด้าน เพื่อให้การท่องเที่ยวบนเกาะช้างเป็นไปในแนวทางของความยั่งยืน ได้แก่ กรอบนโยบายด้านการจัดการภาครัฐ กรอบนโยบายด้านเศรษฐกิจ กรอบนโยบายด้านสังคมและวัฒนธรรม และกรอบนโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คำสำคัญ: นโยบายการท่องเที่ยว การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เกาะช้าง

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไพโรจน์ ภัทธนากุล อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก และรองศาสตราจารย์ ดร.เทิดชาย ช่วยบำรุง อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วมที่กรุณาให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์

** นักวิจัย ฝ่ายวิจัย มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

อีเมล: praedau@hotmail.com, praedau_foo@utcc.ac.th

Policy Framework for Enhancing Sustainable Tourism Development: A Case Study of Chang Island, Trat Province*

Praedau Foopanichpruk**

Abstract

This research has three objectives which are: 1) to study problems and hindrances to implement tourism policy in line with the National Tourism Development Plan 2012-2016 in Trat province; 2) to study the past performance and the prospective progress of tourism development on Chang Island; and 3) to propose a policy framework to develop sustainable tourism for Chang Island. The researcher has employed a qualitative research methodology by conducting documentary reviews, performing in-depth interviews, and undertaking participant observations.

It was found that the Trat Governor's Office and the Koh Chang Sub-district Municipality do not apply the National Tourism Development Plan 2012-2016 into the tourism strategic planning process and that the Trat Provincial Office of Tourism and Sports gives little importance to sustainable tourism development. The policies of the local administrative organizations lack of continuity and the organizations have little understanding of the objectives and the operational guidelines of other organizations. These organizations tend to view government regulations as a constraint upon tourism development. Furthermore, it was found that organizational budgets and human resources are insufficient. For past performance and prospective progress, it was found that the benefits and income distribution to local communities are low and that local communities and the private sector have a low rate of participation in tourism development. Tourism causes changes to society, lifestyle and culture of local people as well as negatively affects natural resources and deteriorates the environment. The researcher proposes a policy framework which addresses these issues and consists of four facets: public management, economic, social and cultural, and natural resources and environment.

Keywords: Tourism policy, sustainable tourism development, Chang Island

* This article is an excerpt from a dissertation for the degree of Doctor of Public Administration, School of Public Administration, National Institute of Development Administration (NIDA).

** Currently researcher, Research Department Affairs, University of the Thai Chamber of Commerce.

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

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมในภาคบริการที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาและสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมท่องเที่ยวก่อให้เกิดธุรกิจที่เกี่ยวข้องมากมาย เช่น ธุรกิจโรงแรมและที่พัก ภัตตาคาร ร้านอาหาร ร้านจำหน่ายของที่ระลึก และการคมนาคมขนส่ง อุตสาหกรรมท่องเที่ยวจึงก่อให้เกิดการลงทุน การจ้างงานและสร้างรายได้ให้กับคนในชาติ กระจายรายได้ลงสู่ท้องถิ่น สร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจในชุมชน อุตสาหกรรมท่องเที่ยวสามารถสร้างรายได้เข้าประเทศได้แม้ในสภาวะที่ประเทศประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ เนื่องจากอุตสาหกรรมท่องเที่ยวใช้ทรัพยากรซึ่งถือเป็นสินทรัพย์ของประเทศ ดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้ามาท่องเที่ยวเยี่ยมชมความสวยงามของธรรมชาติและภูมิประเทศ อีกทั้งเอกลักษณ์ ศิลปะและวัฒนธรรม

เกาะช้าง จังหวัดตราด เป็นแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่มีชื่อเสียงได้รับความนิยมทั้งจากนักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างชาติ เกาะช้างเป็นแหล่งสร้างรายได้ที่สำคัญให้กับจังหวัดตราด สถิตินักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยวเกาะช้างมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ดังแสดงได้ตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1. จำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยวเกาะช้าง จังหวัดตราด ในปี พ.ศ. 2552 - 2557

ปี พ.ศ.	จำนวนนักท่องเที่ยว (คน)	รายได้จากการท่องเที่ยว (ล้านบาท)
2552	442,729	2,494.78
2553	436,647	3,281.78
2554	606,875	4,963.67
2555	961,898	8,151.75
2556	1,011,447	8,868.54
2557	788,413	6,778.46

แหล่งที่มา: Department of Tourism, Ministry of Tourism and Sports (2014)

หมายเหตุ: ข้อมูลปี พ.ศ.2557 เป็นข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2557

การท่องเที่ยวบนเกาะช้างเติบโตอย่างรวดเร็วหลังเหตุการณ์สึนามิ ในจังหวัดภาคใต้ชายฝั่งทะเลอันดามัน ในปี พ.ศ.2547 เหตุการณ์สึนามิก่อให้เกิดความเสียหายกับธรรมชาติ ชายฝั่งทะเลและการท่องเที่ยวทางภาคใต้ ทำให้นักท่องเที่ยวเดินทางมาท่องเที่ยวบนเกาะช้างและแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากขึ้น เมื่อการท่องเที่ยวบนเกาะช้างเริ่มเป็นที่นิยม รูปแบบการจัดการท่องเที่ยวได้เปลี่ยนไป จากเดิมที่มีการจัดการท่องเที่ยวโดยคนท้องถิ่น เปลี่ยนมาเป็นการจัดการท่องเที่ยวโดยนักธุรกิจนอกพื้นที่ การท่องเที่ยวก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อวิถีชีวิตและวัฒนธรรมท้องถิ่น เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งเริ่มก่อให้เกิดปัญหาสังคม ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่ไหลทะลักมาจากพัทยา อันเนื่องมาจากการท่องเที่ยวของพัทยาที่อึดตัวจนล้น

กระแสการท่องเที่ยวของโลกมุ่งสู่การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน การพัฒนาการท่องเที่ยวจะต้องสร้างความสมดุลของมิติ 3 ด้านคือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและวัฒนธรรม และด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำหรับประเทศไทยแล้ว ในระยะแรก ๆ รัฐบาลให้ความสำคัญกับการท่องเที่ยวโดยมุ่งเน้นเศรษฐกิจเป็นหลัก สนับสนุนการประชาสัมพันธ์ การขยายตลาดและดึงดูดให้นักท่องเที่ยวได้เข้ามาท่องเที่ยว โดยไม่ได้คำนึงถึงความสามารถในการรองรับของแหล่งท่องเที่ยว อีกทั้งดึงดูดการลงทุนของภาคเอกชน เพื่อให้การท่องเที่ยวสร้างรายได้และมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับประเทศจนก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และแหล่งท่องเที่ยว จากนั้นจึงค่อยเริ่มให้ความสำคัญกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการท่องเที่ยวในภายหลัง โดยการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์หรือการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเกิดขึ้นในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เป็นต้นมา

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ได้วิเคราะห์สถานการณ์และสภาพแวดล้อมของการท่องเที่ยวพบว่า แหล่งท่องเที่ยวของไทยมีความเสื่อมโทรม เนื่องจากการขยายตัวของนักท่องเที่ยวที่เน้นปริมาณนักท่องเที่ยวหรือการแสวงหารายได้ ในขณะที่แหล่งท่องเที่ยวไม่สามารถขยายการรองรับได้ทัน กลไกของรัฐเพื่อจัดการการท่องเที่ยวยังอ่อนแอ ขาดเอกภาพ กฎระเบียบเปลี่ยนแปลงไม่ทันกับการพัฒนาของภาคเอกชน ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ภาคเอกชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการและพัฒนาการท่องเที่ยว บุคลากรด้านการท่องเที่ยวยังไม่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากล และเพื่อให้การท่องเที่ยวของประเทศไทยสามารถแข่งขันได้และสามารถปรับตัวเข้ากับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 17 เมษายน พ.ศ.2552 ให้การท่องเที่ยวเป็นวาระแห่งชาติ และกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้จัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555 - 2559 โดยมีเป้าหมายในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของ

แผนคือ การส่งเสริมพัฒนาภาคการท่องเที่ยวให้เป็นแหล่งสร้างรายได้และกระจายรายได้ได้อย่างสมดุลและยั่งยืน

การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาตินั้น มีหลายหน่วยงานและหลายภาคส่วนเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของแผนหรือนโยบาย การศึกษาปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555 - 2559 ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาและแนวโน้มความก้าวหน้า เพื่อเสนอเป็นกรอบนโยบาย (policy framework) จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาการท่องเที่ยวของเกาะช้าง จังหวัดตราด ให้เป็นไปในแนวทางของความยั่งยืน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบายท่องเที่ยว ตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555 - 2559 ของจังหวัดตราด
2. เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานที่ผ่านมาและแนวโน้มความก้าวหน้าของการพัฒนาการท่องเที่ยวบนเกาะช้าง ในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ 1) ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ 2) ผลกระทบต่อสังคมและวัฒนธรรม 3) ผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 4) การมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคประชาสังคม 5) การมีส่วนร่วมและการดำเนินงานของภาคเอกชน และ 6) ความคิดเห็นของนักท่องเที่ยว
3. เพื่อเสนอกรอบนโยบาย (policy framework) ในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนสำหรับเกาะช้าง จังหวัดตราด

ขอบเขตของการศึกษา

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา การศึกษาในครั้งนี้ศึกษาการดำเนินนโยบายท่องเที่ยวตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555 - 2559
2. ขอบเขตด้านพื้นที่ การศึกษาในครั้งนี้ศึกษาการจัดการท่องเที่ยวของจังหวัดตราด โดยเจาะพื้นที่เกาะช้าง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยว

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการศึกษาในครั้งนี้จะทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบายการท่องเที่ยวตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555 - 2559 ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา แนวโน้มความก้าวหน้า ตลอดจนกรอบนโยบาย (policy framework) ซึ่งจะเป็นประโยชน์สำหรับการวางแผน การกำหนดนโยบายและกลยุทธ์การดำเนินงานในการพัฒนาการท่องเที่ยวสำหรับเกาะช้าง จังหวัดตราด ให้เป็นไปในแนวทางของความยั่งยืน

การทบทวนวรรณกรรม

แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555 - 2559

คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ได้จัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555 - 2559 ขึ้น เพื่อฟื้นฟูและกระตุ้นภาคการท่องเที่ยวให้ขยายตัว เร่งรัดการสร้างความยั่งยืนในการหารายได้จากการท่องเที่ยว พัฒนาการท่องเที่ยวให้มีความพร้อมทั้งด้านคุณภาพการแข่งขัน และเกิดการสร้างและกระจายรายได้ควบคู่ไปกับการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีแนวทางการพัฒนาใน 5 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการท่องเที่ยว 2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืน 3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาสินค้า บริการและปัจจัยสนับสนุนการท่องเที่ยว 4) ยุทธศาสตร์การสร้างเชื่อมั่นและส่งเสริมการท่องเที่ยว และ 5) ยุทธศาสตร์การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยว โดยแผนพัฒนาระบุไว้ว่า การขับเคลื่อนแผนให้บรรลุผลสัมฤทธิ์นั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการตามกลยุทธ์ โดยมีแนวทางการดำเนินการอย่างเหมาะสมตามศักยภาพของแต่ละองค์การ และจะต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนของสังคมต่อการดำเนินการในทุกขั้นตอน ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมวางแผนและร่วมดำเนินการพัฒนาตามบทบาทและความรับผิดชอบของแต่ละภาคส่วน รวมทั้งร่วมติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานตามแผนอย่างต่อเนื่อง สนับสนุนการจัดทำและใช้แผนในระดับต่าง ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนและจัดสรรทรัพยากร สนับสนุนการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบให้เอื้อต่อการพัฒนา สร้างองค์ความรู้ โดยมีเป้าหมายของแผนร่วมกันคือ การส่งเสริมพัฒนาภาคการท่องเที่ยวให้เป็นแหล่งสร้างและกระจายรายได้อย่างสมดุลและยั่งยืน

แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

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

Berman (1978) กล่าวว่า นโยบายหรือโครงการจะส่งผ่านจากระดับมหภาคลงไปสู่ระดับจุลภาค หรือจากภาคส่วนระดับนโยบายลงไปสู่องค์กรระดับท้องถิ่น การส่งผ่านแต่ละครั้งจะสร้างความยากและความไม่แน่นอนให้กับผลลัพธ์ ยิ่งการส่งผ่านมาก ปัญหาที่เกิดขึ้นจะยิ่งมาก ประสิทธิภาพของการปฏิบัติตามนโยบายหรือโครงการขึ้นอยู่กับบทบาทและความซับซ้อนของทางเลือกนโยบาย ความเป็นปึกแผ่นของสถาบัน โครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กร อำนาจและความเป็นอิสระในภาคส่วนที่องค์กรอยู่ ปัจจัยด้านองค์กร 4 ประการ ที่ทำให้เกิดความไม่แน่นอนและเกิดความยากในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ 1) ความแตกต่างของเป้าหมายองค์กร 2) ความแตกต่างของอำนาจและอิทธิพลของแต่ละองค์กร 3) ทรัพยากรที่ขาดแคลน และ 4) การสื่อสารระหว่างองค์กร นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยที่ทำให้ผลลัพธ์ที่ได้ไม่เป็นไปตามที่นโยบายตั้งใจหรือคาดหวังไว้ ได้แก่ ความกำกวมของเป้าหมาย ความร่วมมือระหว่างองค์กร ซึ่งขึ้นอยู่กับความซับซ้อนและความเป็นทางการในการบริหารขององค์กร ความคลาดเคลื่อนระหว่างคำแนะนำของโครงการกับการตอบสนองของท้องถิ่น และการปรับแต่งนโยบายในระหว่างที่หน่วยงานระดับท้องถิ่นนำนโยบายไปปฏิบัติ

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

การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

United Nations Environment Programme and World Tourism Organization (2005: 8-9) ได้ให้คำจำกัดความของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (sustainable development) โดยอ้างถึงคำจำกัดความของคณะกรรมการโลกด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development; WCED) ในปี 1987 ซึ่งมีใจความว่า “การพัฒนาที่ยั่งยืนคือการพัฒนาที่สนองต่อความต้องการของคนในยุคปัจจุบัน โดยไม่ลดทอนความสามารถในการสนองความต้องการของคนรุ่นอนาคต” โดยการพัฒนาดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานแนวคิดที่สำคัญ 2 แนวคิดคือแนวคิดเกี่ยวกับความต้องการ (needs) ของทุกคน โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส ให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และแนวคิดเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์ การพัฒนาให้เกิดความยั่งยืนจะต้องพัฒนาให้เกิดความยั่งยืนใน 3 ด้าน ได้แก่ ความยั่งยืนด้านเศรษฐกิจ ความยั่งยืนด้านสังคม และความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม

World Tourism Organization (2004: 7) กล่าวไว้ว่า การพัฒนาและจัดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน สามารถกระทำได้กับการท่องเที่ยวทุกรูปแบบและในทุกแหล่งท่องเที่ยว รวมถึงการท่องเที่ยวโดยชนหมู่มาก (mass tourism) และการท่องเที่ยวเฉพาะกลุ่ม (niche tourism segment) โดยการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนควรเป็นดังนี้

- 1) เป็นการท่องเที่ยวที่ใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสมที่สุด รักษาระบบนิเวศ และช่วยให้เกิดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ
- 2) เป็นการท่องเที่ยวที่เคารพในสังคมและวัฒนธรรมท้องถิ่น อนุรักษ์ความเป็นอยู่ มรดกทางวัฒนธรรม และคุณค่าของประเพณี สนับสนุนให้เกิดการเปิดรับและการเข้าใจในความหลากหลายของวัฒนธรรม
- 3) มั่นใจว่าเป็นการท่องเที่ยวที่สามารถเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ดำเนินการได้ในระยะยาว การจัดหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) ทุกส่วน เป็นการกระจายความเป็นธรรม ซึ่งหมายรวมถึง การจ้างงานอย่างมั่นคง โอกาสในการได้รับรายได้และบริการสังคมสำหรับคนในชุมชนท้องถิ่น รวมถึงการลดความยากจน

ทั้งนี้ การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนต้องมาจากการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกคน ต้องมีผู้นำทางการเมืองที่สร้างการมีส่วนร่วมอย่างแข็งแกร่ง กว้างขวาง และเป็นเอกฉันท์ การจะบรรลุถึงการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนได้จะต้องทำเป็นกระบวนการอย่างต่อเนื่อง ต้องมีการควบคุมติดตามผลกระทบ และมีมาตรการป้องกันและแก้ไข ทางด้านนักท่องเที่ยวแล้ว การท่องเที่ยวที่ยั่งยืนจะต้องสร้างความพึงพอใจและสร้างประสบการณ์ที่มีความหมาย

ให้กับนักท่องเที่ยว เพิ่มความตระหนักรู้เกี่ยวกับการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน และสนับสนุนพฤติกรรมกรรมการท่องเที่ยวที่เป็นไปในแนวทางของความยั่งยืน

นโยบายการท่องเที่ยว

Ritchie และ Crouch (2003) ได้ให้คำจำกัดความของนโยบายการท่องเที่ยวไว้ว่า “นโยบายการท่องเที่ยวเป็นชุดของกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ แนวทาง วัตถุประสงค์ และกลยุทธ์ในการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวที่กำหนดกรอบการทำงานและรวบรวมการตัดสินใจในภาพรวมและเฉพาะเจาะจง ที่มีผลโดยตรงต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวและกิจกรรมการท่องเที่ยวที่จัดขึ้นอยู่เป็นประจำในแหล่งท่องเที่ยว” โดยนโยบายการท่องเที่ยวมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่สนับสนุนให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในขณะที่เกี่ยวกับการลดผลกระทบทางลบที่เกิดขึ้นให้เหลือน้อยที่สุด นอกจากนี้ นโยบายการท่องเที่ยวยังสนับสนุนและเอื้ออำนวยให้เกิดบรรยากาศความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นอกจากคำจำกัดความข้างต้นแล้ว นโยบายการท่องเที่ยวยังเป็นชุดของกฎ ข้อบังคับที่บอกหน้าที่ในการทำงานของผู้ที่เกี่ยวข้อง เป็นชุดของกิจกรรมที่ได้รับการยอมรับ เป็นแนวทางร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในแหล่งท่องเที่ยว

United Nations Environment Programme and World Tourism Organization (2005) ได้ให้กรอบนโยบายสำหรับการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนไว้ 2 แนวทางคือ 1) ให้ลดผลกระทบทางลบจากการท่องเที่ยวที่กระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมให้เหลือน้อยที่สุด และ 2) สนับสนุนผลกระทบทางบวกจากการท่องเที่ยวให้เกิดขึ้นมากที่สุด สร้างเศรษฐกิจของชุมชนท้องถิ่น อนุรักษ์ธรรมชาติและมรดกทางวัฒนธรรม และสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับคนในชุมชนและนักท่องเที่ยว

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของชุมชน (community participation) เป็นแนวคิดที่พยายามนำเอาผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) ที่มีความแตกต่างกันมาร่วมกันแก้ไขปัญหาและทำการตัดสินใจ (Talbot & Verrinder, 2005 cited in Aref et. al., 2010: 173) การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นส่วนสร้างระบบประชาธิปไตยและเป็นกระบวนการให้คนในชุมชนเข้ามาเกี่ยวข้อง ร่วมรับผิดชอบในการพัฒนา ร่วมแบ่งปันผลประโยชน์จากการพัฒนาชุมชน และเพิ่มอำนาจการตัดสินใจ (Levi & Litwin, 1986 cited in Aref et. al.) การมีส่วนร่วมของชุมชน เสมือนเป็นกระบวนการของคนในท้องถิ่นที่มีปากมีเสียงและมีทางเลือกในการมีส่วนร่วมในประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ (Aref, 2011) การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นกลไกหนึ่งในการเสริมอำนาจให้กับคนในชุมชน ให้คนในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน การเพิ่มการมีส่วนร่วมของ

ชุมชนเป็นวิธีหนึ่งในการเพิ่มศักยภาพของชุมชนในการแก้ไขปัญหา (Lasker et. al., 2001 cited in Aref et. al., 2010: 173)

International Association for Public Participation (2013) ได้พัฒนาสเปกตรัมของการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (public participation spectrum) ระดับการมีส่วนร่วมจะเป็นไปอย่างต่อเนื่อง 5 ระดับ โดยระดับการมีส่วนร่วมและผลกระทบจากสาธารณชนจะเพิ่มขึ้นตามระดับการมีส่วนร่วมที่สูงขึ้น ความแข็งแกร่งของชุมชนจะเพิ่มขึ้นตามระดับการมีส่วนร่วมที่สูงขึ้นของสาธารณชนเช่นกัน การมีส่วนร่วมของสาธารณชนทั้ง 5 ระดับ ได้แก่ 1) การให้ข้อมูลข่าวสาร (informing) 2) การปรึกษาหารือ (consultation) 3) การเข้ามามีบทบาท (involvement) 4) การสร้างความร่วมมือ (collaboration) และ 5) การให้อำนาจ (empowerment)

สำหรับการพัฒนาการท่องเที่ยว Aref, Ma'rof และ Sarjit (2010) ได้เสนอประเภทของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาการท่องเที่ยวไว้ 6 ประเภท เรียงลำดับจากการไม่มีส่วนร่วมใด ๆ ไปจนถึงการมีส่วนร่วมอย่างเต็มรูปแบบ ได้แก่ 1) การจัดการโดยรัฐ (manipulation) 2) การให้ข้อมูลข่าวสาร (informing) 3) การปรึกษาหารือ (consultation) 4) การมีปฏิสัมพันธ์ (interaction) 5) การเป็นหุ้นส่วน (partnership) และ 6) การให้อำนาจ (empowerment)

ในทัศนะของ Simmons คนในชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการท่องเที่ยวได้ด้วยการนำเสนอผลิตภัณฑ์และวัฒนธรรมสู่นักท่องเที่ยว (Simmons, 1994 cited in Kennett-Hensel et. al., 2010: 150) และในทัศนะของ Lacy และคณะ กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาการท่องเที่ยวสามารถเป็นแรงสนับสนุนวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น ความรู้และทักษะ และเป็นการสร้างความภาคภูมิใจในมรดกท้องถิ่น (Lacy et al., 2002 cited in Aref et. al., 2010: 173; Aref, 2011: 21)

จากการทบทวนวรรณกรรม แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555 - 2559 จะบรรลุเป้าหมายของความยั่งยืนใน 3 ด้าน ได้แก่ ความยั่งยืนทางด้านเศรษฐกิจ ความยั่งยืนทางด้านสังคมและวัฒนธรรม และความยั่งยืนทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้นั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบไปปฏิบัติจะต้องมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวฉบับดังกล่าว มีการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อบูรณาการโครงการและให้การดำเนินงานมีความสอดคล้องกัน ผู้ที่ได้รับผลกระทบและผู้รับผิดชอบไปปฏิบัติจะต้องให้การสนับสนุนนโยบาย การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการดำเนินงานจะต้องมีความเพียงพอ ชุมชนและภาคเอกชนจะต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาและจัดการท่องเที่ยว อีกทั้งการท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวจะต้องสร้างความพึงพอใจให้กับนักท่องเที่ยว

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research method) ด้วยการศึกษารวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ (qualitative data) จากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (documentary review) จากหน่วยงานและแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) และการสำรวจแบบมีส่วนร่วม (participant observation)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants)

การศึกษานี้ ผู้วิจัยได้เลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเจาะจง ซึ่งเป็นผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่มีบทบาทและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555 - 2559 ประสบความสำเร็จ ได้แก่ ผู้ที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำโครงการและยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวในหน่วยงานตามสายการถ่ายทอดนโยบาย ตั้งแต่หน่วยงานระดับมหภาคไปจนถึงหน่วยงานระดับท้องถิ่น ได้แก่ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดตราด สำนักงานจังหวัดตราด และเทศบาลตำบลเกาะช้าง ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลพื้นที่แหล่งท่องเที่ยว นอกจากนี้เก็บข้อมูลกับผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ที่มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยว ได้แก่ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) สำนักงานจังหวัดตราด องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) สำนักงานพื้นที่พิเศษหมู่เกาะช้างและพื้นที่เชื่อมโยง อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้าง ตลอดจนผู้แทนจากภาคเอกชน ชุมชนท้องถิ่น และนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาท่องเที่ยวเกาะช้าง จำนวน 5 คน ที่ผู้วิจัยได้พบโดยบังเอิญและมีความสะดวกในการให้สัมภาษณ์

เครื่องมือและการตรวจสอบเครื่องมือ

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้คือ แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (semi-structured in-depth interview questionnaire) ซึ่งเป็นคำถามปลายเปิด (open-ended questions) ที่สามารถปรับเปลี่ยนคำถามได้ตามแต่สถานการณ์ ข้อคำถามจะถูกสร้างขึ้นเพื่อสอบถามผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องอย่างเฉพาะเจาะจง และสอดคล้องกับบทบาทและหน้าที่ของผู้ให้สัมภาษณ์ โดยประเด็นคำถามได้ผ่านการตรวจสอบความถูกต้อง (verification) ความตรง (validity) และความเชื่อถือได้ (reliability) ด้วยวิธีสามเส้า (triangulation) โดยผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. การศึกษาเอกสาร (Documentary Review)

ผู้วิจัยศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555 - 2559 แผนพัฒนาจังหวัดตราด และแผนพัฒนาเทศบาลตำบลเกาะช้าง ในยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยว งานวิจัย และเอกสารที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานและแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือได้

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

ผู้วิจัยเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) ด้วยการไปสัมภาษณ์ด้วยตัวเอง (face-to-face) ในช่วงเดือนมิถุนายน - กรกฎาคม พ.ศ.2557 และในกรณีที่ผู้วิจัยไม่สามารถนัดหมายผู้ให้สัมภาษณ์ในช่วงเวลาที่ผู้วิจัยไปเก็บข้อมูลได้ ผู้วิจัยจะขอความอนุเคราะห์ให้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลผ่านทางโทรศัพท์

3. การสำรวจแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation)

ผู้วิจัยเก็บข้อมูลด้วยการสำรวจและสังเกตการณ์การจัดการท่องเที่ยวบนเกาะช้างเกี่ยวกับธรรมชาติและสภาพแวดล้อมของแหล่งท่องเที่ยว การเดินทาง สิ่งอำนวยความสะดวกในแหล่งท่องเที่ยว การให้บริการของสถานประกอบการ และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการท่องเที่ยว

การตรวจสอบข้อมูล

หลังจากเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้นำข้อมูลมาตรวจสอบความครบถ้วน ความเที่ยงตรง (validity) และความเชื่อถือได้ (reliability) ด้วยวิธีสามเส้า (triangulation) ประกอบด้วย การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (data triangulation) และการตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล (methodological triangulation)

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (content analysis) โดยนำข้อมูลที่ได้มาจำแนกแยกแยะออกจากกัน (utilizing) และจัดกลุ่มข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่ (categorizing) หลังจากนั้นจึงหาความหมายเชื่อมโยงและหาความสัมพันธ์ของข้อมูลที่ได้จากการศึกษาทั้งหมดเข้าด้วยกัน เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจต่อปรากฏการณ์ที่ศึกษา โดยการศึกษาในครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหาในหลายลักษณะ ได้แก่ 1) สรุปข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกตให้อยู่ในเรื่องเดียวกัน 2) จัดข้อมูลในรูปของตัวแปรให้เป็นระบบ และ 3) เชื่อมโยงในเชิงเหตุผลระหว่างข้อค้นพบ

ผลการศึกษา

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบายท่องเที่ยวตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555 - 2559

1) ปัญหาการไม่ได้นำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555 - 2559 มาประกอบการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยว โดยผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งจากสำนักงานจังหวัดตราดและเทศบาลตำบลเกาะช้างกล่าวว่า ไม่เคยเห็นแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติฉบับดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวในแผนพัฒนาจังหวัดตราดและแผนพัฒนาเทศบาลตำบลเกาะช้าง มีความสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาการท่องเที่ยว ตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555 - 2559 เนื่องจากหัวหน้าสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดหรือผู้แทนเข้ามาเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับจังหวัด

ยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญน้อยกว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการบริการสังคม ทั้งในแผนพัฒนาจังหวัดตราด 4 ปี (พ.ศ.2557- 2560) และแผนพัฒนาเทศบาลตำบลเกาะช้าง 3 ปี (พ.ศ.2557 - 2559) เมื่อพิจารณาโครงการพัฒนาการท่องเที่ยวในแผนพัฒนาจังหวัดตราดและแผนพัฒนาเทศบาลตำบลเกาะช้าง ในปี พ.ศ.2555 - 2557 พบว่าโครงการส่วนใหญ่เป็นโครงการในยุทธศาสตร์ที่ 1) - 4) ตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555 - 2559 ยกตัวอย่างเช่น โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ในแหล่งท่องเที่ยว การก่อสร้างถนนเข้าสู่แหล่งท่องเที่ยว การติดตั้งไฟฟ้าส่องสว่าง การก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย การบริหารจัดการขยะ การจัดงานประเพณีและวัฒนธรรมเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว และงานเทศกาลวันผลไม้และของดีของท้องถิ่น เป็นต้น สำหรับโครงการในยุทธศาสตร์ที่ 5) การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยว

นั้น ยังคงมีโครงการเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ดังกล่าวน้อย ในระดับจังหวัดมีเพียงโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยชุมชน และโครงการจัดการศึกษาและจัดกระบวนการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมเรื่องการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ในขณะที่โครงการระดับท้องถิ่นของเทศบาลตำบลเกาะช้างมีเพียงโครงการการมีส่วนร่วมเชิญชวนเที่ยวเกาะช้างเท่านั้น

2) ปัญหาการดำเนินงานของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬา จังหวัดตราด ที่ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาการท่องเที่ยวมากนัก การทำงานของสำนักงานเน้นไปทางด้านกีฬาและนันทนาการเป็นหลัก ส่วนการทำงานเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวยังไม่ได้เป็นไปในแนวทางของความยั่งยืน โครงการต่าง ๆ ที่ทำไม่ตรงกับความต้องการของชุมชน ชุมชนไม่ได้มีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาการท่องเที่ยว การดำเนินโครงการใช้วิธีการจัดจ้างหน่วยงานภายนอก (organizer) เพื่อจัดเตรียมงาน (event) และจัดเตรียมอาหาร ชุมชนท้องถิ่นได้ประโยชน์จากการดำเนินงานของสำนักงานน้อย

3) ปัญหาความไม่ต่อเนื่องของนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบนเกาะช้าง ได้แก่ เทศบาลตำบลเกาะช้าง และองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างใต้ อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนผู้บริหารของหน่วยงาน ปัญหาดังกล่าวส่งผลต่อความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และการดำเนินงานร่วมกับองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) กล่าวคือ ผู้บริหารคนใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สานต่อโครงการที่ผู้บริหารคนเก่าได้ทำไว้ หากแต่ต้องการเสนอโครงการใหม่ และทิ้งโครงการที่ทำไว้เดิม

4) ปัญหาความไม่เข้าใจในวัตถุประสงค์และแนวทางการดำเนินงานระหว่างหน่วยงาน กล่าวคือ องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) เป็นองค์การมหาชน ที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในพื้นที่เป้าหมายเพียงชั่วคราว เมื่อดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ในระดับหนึ่งแล้ว จะลดบทบาทของตนเองลง ต้องส่งมอบงาน และท้ายที่สุดจะถอนตัวเองออกจากพื้นที่ โดยที่หน่วยงานหลักคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในพื้นที่ยังคงต้องสามารถพัฒนาและจัดการท่องเที่ยวต่อไปได้ตามแนวทางของความยั่งยืน ซึ่ง อพท. สำนักงานพื้นที่พิเศษหมู่เกาะช้างและพื้นที่เชื่อมโยง ได้เข้ามาพัฒนาพื้นที่เกาะช้างด้วยการเสริมศักยภาพให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ความรู้กับชุมชนในการจัดการท่องเที่ยว สร้างอาชีพให้คนในชุมชน ให้ความรู้แก่ภาคเอกชนในการลดการใช้พลังงาน ด้วยการใช้น้ำพลังงานทางเลือกจากการหมักก๊าซชีวภาพ ลดการใช้น้ำ คัดแยกขยะและสร้างโรงกำจัดขยะ แต่เทศบาลตำบลเกาะช้าง ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในพื้นที่เห็นว่า อพท. ทิ้งโรงกำจัดขยะไว้เป็นภาระของเทศบาล ทั้งเรื่องของเจ้าหน้าที่ดูแลและเงินงบประมาณที่ต้องใช้ในการดำเนินการ

5) ปัญหาภาวะเปียบของหน่วยงานภาครัฐ กล่าวคือ เกาะช้างได้รับอนุมัติโครงการและงบประมาณจากสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด ในการสร้างจุดชมวิวเพื่อเป็น Landmark อีกทั้งเป็นการสร้างความปลอดภัยให้กับนักท่องเที่ยว เนื่องจากบริเวณดังกล่าวเป็นหน้าผา เมื่อฝนตกจะมีดินแดงไหลมาปิดทาง อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวต้องเป็นอันล้มเลิก เนื่องจากการก่อสร้างโครงการดังกล่าวรुकูล้ำทำลายทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติ นอกจากนี้ ยังมีโครงการสร้างจุดชมวิวยื่นออกไปในทะเลฝั่งหลังเกาะ บริเวณอนุสาวรีย์และพิพิธภัณฑประวัติศาสตร์สมัยที่รัชกาลที่ 5 เสด็จเยือนบ้านสลักคอก ซึ่งได้รับอนุมัติโครงการและงบประมาณแล้วเช่นกัน แต่โครงการต้องเป็นอันล้มเลิก เนื่องจากขัดต่อกฎระเบียบของกรมเจ้าท่า และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

6) ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ เป็นปัญหาที่พบในทุกหน่วยงาน สำหรับสำนักงานจังหวัดตราดและเทศบาลตำบลเกาะช้างแล้ว มีหลายยุทธศาสตร์ที่ต้องพัฒนา การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญที่สุด เทศบาลตำบลเกาะช้างใช้งบประมาณส่วนใหญ่ที่มีในการปรับปรุงถนน ปรับปรุงไหล่ทาง ทำท่อระบายน้ำ ติดตั้งเสาไฟฟ้า เพิ่มแสงสว่าง ติดตั้งกล้อง CCTV อีกทั้งจัดเก็บขยะและจัดการกับน้ำเสีย เกาะช้างเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง มีประชากรแฝงย้ายเข้ามาทำงาน อีกทั้งมีนักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก ทำให้งบประมาณที่มีไม่เพียงพอสำหรับบริหารจัดการ ดูแลรักษา และปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค และเนื่องจากมีโครงการที่สำคัญและเร่งด่วนกว่าโครงการเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยว จึงทำให้โครงการเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวหลายโครงการไม่ได้มีการดำเนินการ เนื่องจากต้องนำเงินงบประมาณไปใช้ดำเนินการโครงการอื่นที่สำคัญและเร่งด่วนมากกว่า

7) ปัญหาการขาดแคลนบุคลากร เป็นปัญหาที่พบในทุกหน่วยงาน โดยหน่วยงานราชการต้องจัดจ้างบุคลากรมาเป็นลูกจ้าง ซึ่งการทำงานเป็นลูกจ้างนั้นจะได้รับสวัสดิการ และมีโอกาสในการพัฒนาความรู้และทักษะน้อยกว่าข้าราชการ นำมาซึ่งปัญหาลูกจ้างลาออกบ่อย อีกทั้งพบปัญหาการทำงานของบุคลากรไม่เต็มศักยภาพ ความรู้ความเข้าใจในการทำงานไม่เพียงพอ ความรับผิดชอบ และทุ่มเทในการทำงานน้อย

ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาและแนวโน้มความก้าวหน้าของการพัฒนาการท่องเที่ยวบนเกาะช้าง

ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

การท่องเที่ยวก่อให้เกิดการสร้างงาน สร้างรายได้ให้กับคนในชุมชนบนเกาะช้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงฤดูการท่องเที่ยว การท่องเที่ยวก่อให้เกิดการลงทุนสร้างโรงแรม รีสอร์ทและสถานประกอบการจำนวนมาก การท่องเที่ยวนำความเจริญเข้ามาในพื้นที่ ชาวบ้านมีรายได้จากการเข้า

มาเป็นลูกจ้างในสถานประกอบการและร้านสะดวกซื้อ ชาวสวนผลไม้มีรายได้เพิ่มขึ้น นอกจากนั้น มีการอพยพย้ายถิ่นของประชาชนจากต่างถิ่นเข้ามาทำงานเป็นลูกจ้างในสถานประกอบการ หรือเช่าสถานที่เปิดกิจการร้านอาหารหรือร้านนวดแผนไทย อีกทั้งมีแรงงานต่างด้าวจากลาวและกัมพูชาเข้ามาเป็นลูกจ้างตามสถานประกอบการต่าง ๆ ด้วย

ผลกระทบต่อสังคมและวัฒนธรรม

การท่องเที่ยวบนเกาะช้างเติบโตอย่างรวดเร็วหลังเหตุการณ์สึนามิ ในจังหวัดภาคใต้ชายฝั่งทะเลอันดามัน ในปี พ.ศ.2547 ในยุคก่อน การท่องเที่ยวบนเกาะช้างทำกันโดยคนท้องถิ่น ปลูกบ้านพักหลังเล็ก ๆ หลังคามุงจาก ผนังขัดแตะ อาหารทะเลได้มาจากการออกเรือของชาวบ้าน การท่องเที่ยวในยุคนั้นเป็นการท่องเที่ยวที่ประโยชน์ตกกับชุมชนอย่างแท้จริง เมื่อการท่องเที่ยวบนเกาะช้างเริ่มเป็นที่นิยม นายทุนและนักธุรกิจนอกพื้นที่ก็เริ่มเข้ามา เกิดการซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดินบนเกาะเพื่อสร้างโรงแรมและรีสอร์ทใหญ่ ๆ กิจการเล็ก ๆ ของคนในพื้นที่ซึ่งมีเงินทุนน้อยดำเนินการแข่งขันกับนายทุนใหญ่ไม่ไหว ส่วนใหญ่จึงต้องเลิกกิจการและขายที่ดินให้กับผู้ประกอบการที่มีเงินทุนมากกว่า จึงกล่าวได้ว่า การท่องเที่ยวก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อชุมชน สังคมและวัฒนธรรมอย่างชัดเจน ประโยชน์จากการท่องเที่ยวตกกับชุมชนน้อยลง คนท้องถิ่นดั้งเดิมต้องย้ายที่อยู่และเปลี่ยนวิถีและวัฒนธรรมในการดำเนินชีวิต

การท่องเที่ยวบนเกาะช้าง เกาะกูด และเกาะหมาก ยังคงเป็นการท่องเที่ยวแบบมีเอกลักษณ์เฉพาะตัวคือ เป็นการท่องเที่ยวแบบเรียบง่ายสงบ เน้นความสวยงามของธรรมชาติ เป็นการท่องเที่ยวในเชิงอนุรักษ์ ควบคุมไม่ให้มีเจ็ตสกี ไม่ให้มีบานาน่าโบ๊ท ไม่ให้มีเรือลากรัม และไม่ให้มีสถานบันเทิงแสงสี อย่างไรก็ตาม มีนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติส่วนหนึ่งที่ไม่ได้ชอบการท่องเที่ยวแบบเรียบง่าย และการท่องเที่ยวในเชิงอนุรักษ์อย่างแท้จริง ไหลทะลักมาจากพัทยา อันเนื่องมาจากการท่องเที่ยวของพัทยาที่อึดตัวจนล้น เริ่มก่อให้เกิดปัญหาเสพติด มาเฟียที่มีอิทธิพล มีนักท่องเที่ยวต่างชาติเปิดร้านอาหาร เปิดบาร์เปียร์และร้านเหล้า โดยมีสาเหตุมาจากกฎหมายที่มีช่องโหว่และความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าของที่ดิน หรืออาจเกิดขึ้นในลักษณะที่ชาวต่างชาติแต่งงานกับคนไทย จึงมีสิทธิ์ในการเปิดกิจการต่าง ๆ ดังกล่าว อีกทั้งมีการเปิดกิจการที่แย่งอาชีพของคนไทย เช่น เปิดขายแพ็คเกจดำน้ำ รับผิดชอบไว้ให้กับนักท่องเที่ยวที่มาจากชาติของตน เป็นต้น

เมื่อสอบถามถึงความปลอดภัยของการท่องเที่ยวบนเกาะช้างจากนักท่องเที่ยว ผู้นำชุมชน และชาวบ้านบนเกาะพบว่า การท่องเที่ยวบนเกาะช้างมีความปลอดภัย ไม่มีปัญหาชิงทรัพย์ ลักขโมย ฆาตกรรมทำร้าย หากนักท่องเที่ยวประสบปัญหาหรือต้องการสอบถามข้อมูล ชาวบ้านยินดีให้ความช่วยเหลือ

สำหรับพื้นที่ฝั่งหลังของเกาะช้าง ซึ่งมีความสวยงามของทะเลและชายหาดไม่สวยงามเท่ากับ ฝั่งหน้าเกาะ ทะเลเป็นทะเลโคลนและมีโขดหิน แต่ความอุดมสมบูรณ์ของธรรมชาติยังคงอยู่ มีภูเขา ป่าไม้ น้ำตก ชาวบ้านประกอบอาชีพเกษตรกรรมทำสวนผลไม้และทำประมง มีการรวมกลุ่มของ ชาวบ้านเพื่อจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชน ยกตัวอย่างเช่น ชุมชนบ้านคลองสน ชุมชนบ้านสลักเพชร และชุมชนบ้านสลักคอก นักท่องเที่ยวที่เข้ามาท่องเที่ยวจะได้เรียนรู้วัฒนธรรมและวิถีชีวิตในแบบ ดั้งเดิมของคนในชุมชน

ผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เกาะช้างเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง การท่องเที่ยวสร้างความเจริญเข้ามาในพื้นที่ พื้นที่ บริเวณหน้าเกาะที่มีความสวยงามของทะเลและชายหาด มีการสร้างโรงแรม รีสอร์ทและ สถานประกอบการจำนวนมาก การสร้างสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ล้วนกระทบต่อธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็น การตัดต้นไม้หรือการถมพื้นที่ชายหาด นอกจากนี้ พบปัญหาปริมาณขยะที่มากเกินกว่าความ สามารถในการกำจัด ปัญหาน้ำเสียจากสถานประกอบการ ปัญหาการจราจรติดขัดในช่วงวันหยุดต่อ เนื่องหรือเทศกาลท่องเที่ยว และปัญหามลพิษในอากาศ ซึ่งผลการศึกษาขององค์การความร่วมมือ ระหว่างประเทศของเยอรมัน (GIZ) ในโครงการปกป้องสภาพภูมิอากาศในภาคการท่องเที่ยว เมื่อ ประมาณปี พ.ศ.2552 ชี้ให้เห็นว่า การท่องเที่ยวในพื้นที่หมู่เกาะช้างและพื้นที่เชื่อมโยง มีการปล่อย คาร์บอนไดออกไซด์มากกว่าหลายแหล่งท่องเที่ยวในประเทศไทย (Designated Areas for Sustainable Tourism Administration, 2013: 3-7)

การมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคประชาสังคม

จากการศึกษาพบว่า ชุมชนยังคงมีส่วนร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยวน้อย ชุมชนร่วมจัดทำ แผนพัฒนาชุมชนและพัฒนาการท่องเที่ยวผ่านการทำประชาคมหมู่บ้าน ถึงแม้ว่า เกาะช้างจะมีการรวมกลุ่มท่องเที่ยวโดยชุมชนของประชาชนในพื้นที่หลายแห่ง การพัฒนาการท่องเที่ยวโดยชุมชน จะมีผู้นำเพียงไม่กี่คนที่จะเป็นหลักในการพัฒนา ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงต้องนำเวลาไปประกอบ อาชีพเพื่อหารายได้เลี้ยงชีพ อย่างไรก็ตาม ผู้นำกลุ่มท่องเที่ยวโดยชุมชนเข้าไปเป็นคณะทำงาน ด้านการท่องเที่ยวของจังหวัด มีการรวมกลุ่มของคนในชุมชน ชาวบ้านมีปากมีเสียง ร้องเรียน และ ตั้งเงื่อนไขของการท่องเที่ยวบนเกาะ ซึ่งถือได้ว่า ชุมชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในระดับของการเข้าไป มีบทบาท (involvement) ตามการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของสาธารณชนของ International Association for Public Participation (2013) หรือระดับการเป็นหุ้นส่วน (partnership) ตาม ลักษณะการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาการท่องเที่ยวของ Aref, Ma'rof และ Sarjit (2010) นอกจากนี้ ยังพบว่า ชุมชนบนเกาะช้างมีศักยภาพมากในการจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชน เพียงแต่

ชุมชนขาดความรู้ในการตั้งศักยภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นมาสร้างมูลค่าเพิ่ม และขาดความรู้ในเรื่องของการบริหารจัดการ

การเก็บข้อมูลผลกระทบจากการท่องเที่ยวและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาการท่องเที่ยวบนเกาะช้างนั้น ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์นางพัชรินทร์ ผลกาจ ประธานชมรมนำเที่ยวที่บ้านสลักคอก ผู้ให้สัมภาษณ์เล่าให้ผู้วิจัยฟังว่า แรก ๆ บ้านสลักคอกเป็นหมู่บ้านที่ล้มเหลวทุกอย่าง มีทั้งการพนัน สุรา และหนี้สิน ไม่สามารถหาเงินมาส่งคืนรัฐบาลในโครงการที่รัฐบาลให้เงินสนับสนุนได้ ทั้งเงินโครงการจัดความยากจน และเงินโครงการหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง แต่ปัจจุบันบ้านสลักคอกเป็นหมู่บ้านท่องเที่ยวโดยชุมชนที่มีความเข้มแข็ง บ้านสลักคอกได้รับเงินสนับสนุนเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวโดยชุมชนจากองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) โดย อพท. เข้ามาสอนและให้ความรู้เรื่องการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการท่องเที่ยว ค้นหาศักยภาพของชุมชน และดึงข้อดีของหมู่บ้านมานำเสนอแก่นักท่องเที่ยว (Patcharin Pholkat, interview, June 7, 2014)

นอกจากนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวไว้ว่า สิ่งสำคัญสำหรับการจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชนคือ ความเข้าใจ ความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน ความไม่เข้าใจเป็นสาเหตุให้การทำงานยากขึ้น การพัฒนาการท่องเที่ยวในชุมชนต้องพัฒนาตามความต้องการของชุมชน ชุมชนต้องเรียนรู้จากปัญหา ชุมชนจะได้เข้าใจ ลุกขึ้นมาจัดการแก้ไข แล้วจะรู้ว่าชุมชนต้องการอะไร การทำงานก็จะง่ายขึ้น (Patcharin Pholkat, interview, June 7, 2014)

การมีส่วนร่วมและการดำเนินงานของภาคเอกชน

สมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดตราดได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและวางกลยุทธ์การพัฒนาการท่องเที่ยวของเกาะช้างร่วมกับองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมัน (GIZ) และองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) ให้การท่องเที่ยวของเกาะช้างเป็นการท่องเที่ยวที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม อีกทั้งจัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อพัฒนาพื้นที่สาธารณะ เช่น จัดกิจกรรมทำความสะอาดและเก็บขยะ เป็นต้น นอกจากนี้ สมาคมธุรกิจท่องเที่ยวยังเป็นหน่วยงานสำคัญในการจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยว และเป็นคณะทำงานเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับจังหวัด ซึ่งถือได้ว่า ภาคเอกชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในระดับของการเข้าไปมีบทบาท (involvement) ตามการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของสาธารณชนของ International Association for Public Participation (2013) หรือระดับการปรึกษาหารือ (consultation) ตามลักษณะการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาการท่องเที่ยวของ Aref, Ma'rof และ Sarjit (2010)

สำหรับการดำเนินงานของผู้ประกอบการเอกชนมีเป้าหมายที่การมุ่งเน้นกำไรเป็นหลัก ศักยภาพในการดำเนินงานมีความแตกต่างกันออกไปตามแต่เงินทุนที่มี อีกทั้งมีความแตกต่างกันในเรื่องของความตระหนักรู้และจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม ความร่วมมือในการดำเนินกิจการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมจึงมีความแตกต่างกันไป ทั้งความร่วมมือในการคัดแยกขยะ การบำบัดน้ำเสีย และความร่วมมือในการปรับปรุงระบบการดำเนินงานให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องอาศัยเงินลงทุนด้วย เช่น การซื้อถังหมักก๊าซชีวภาพเพื่อลดการใช้พลังงาน การติดตั้งอุปกรณ์ประหยัดน้ำ ซึ่งภาคเอกชนจะคำนึงถึงความคุ้มค่าและระยะเวลาคืนทุนด้วย สำหรับมาตรฐานสากล ISO9000 GMP หรือมาตรฐานของมูลนิธิใบไม้เขียว (Green Leaf Foundation) ของไทย ยังคงเป็นมาตรฐานในระดับที่สูงมากเกินกว่าศักยภาพของผู้ประกอบการในสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดตราดจะไปถึง

ความคิดเห็นของนักท่องเที่ยว

นักท่องเที่ยวมีความคิดเห็นว่า เกาะช้างเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีความเงียบสงบ ปลอดภัย และยังคงความสวยงามของทรัพยากรธรรมชาติ และมีข้อเสนอแนะให้ปรับปรุงในเรื่องของความสะอาด ขยะ น้ำเสียจากสถานประกอบการ ให้จำกัดจำนวนสิ่งปลูกสร้าง ควบคุมสถานบันเทิงและความเจริญให้จำกัดอยู่แต่ในพื้นที่ (zoning) เพิ่มข้อมูลการเดินทางและการท่องเที่ยวให้กับชาวต่างชาติ ปรับปรุงถนนและไหล่ทาง เพิ่มสัญญาณไฟการจราจรในบริเวณที่เป็นจุดอันตรายโค้งหักศอก เพิ่มแสงไฟบนถนน และเพิ่มการนำเสนอความเป็นไทย วิถีชีวิต วัฒนธรรมและผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น

กรอบนโยบาย (Policy Framework) ในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนสำหรับเกาะช้าง จังหวัดตราด

ผลของการศึกษา ทำให้ผู้วิจัยค้นพบประเด็นปัญหาที่ทำให้การท่องเที่ยวของเกาะช้างจังหวัดตราด ไม่ยั่งยืน ซึ่งผู้วิจัยได้นำมาจัดทำเป็นกรอบนโยบาย (policy framework) เพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวของเกาะช้างสู่เป้าหมายความยั่งยืนใน 3 ด้านคือ ความยั่งยืนทางด้านเศรษฐกิจ ความยั่งยืนทางด้านสังคมและวัฒนธรรม และความยั่งยืนทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้วิจัยขอเสนอกรอบนโยบาย 4 ด้าน ดังนี้

กรอบนโยบายด้านการจัดการภาครัฐ

หน่วยงานภาครัฐควรสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนให้กับบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การพัฒนาและดำเนินงานต่าง ๆ เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องตรงกัน ควรประสานและสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บูรณาการโครงการที่

เกี่ยวข้องเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งจะเป็นการลดการใช้จ่ายงบประมาณและบุคลากร ลดความซ้ำซ้อนของโครงการ อันจะนำมาซึ่งการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นและภาคเอกชน ตั้งแต่การเสนอความคิดเห็น การจัดทำโครงการและยุทธศาสตร์ การนำโครงการไปดำเนินการ การติดตาม ประเมินผล และตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐให้เป็นไปอย่างโปร่งใส การนำผลการประเมินมาปรับปรุงการดำเนินงาน จัดการสภาพแวดล้อม โครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภค การรักษาความปลอดภัย ตลอดจนพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวก การบริการและข้อมูลการท่องเที่ยว

กรอบนโยบายด้านเศรษฐกิจ

นโยบายการท่องเที่ยวของไทยยังคงส่งเสริมและให้ความสำคัญกับการท่องเที่ยวโดยมุ่งเน้นทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก ในฐานะที่การท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่สร้างรายได้ให้กับประเทศ หากแต่การพัฒนากิจกรรมที่สร้างมูลค่าและการกระจายรายได้สู่ชุมชนท้องถิ่นยังคงน้อย นโยบายการท่องเที่ยวจึงควรมุ่งให้เกิดการกระจายผลประโยชน์และรายได้ลงสู่คนในชุมชนท้องถิ่นอย่างทั่วถึง มีการพัฒนากิจกรรมการท่องเที่ยว เพื่อให้นักท่องเที่ยวใช้เวลาและเพิ่มการใช้จ่ายในแหล่งท่องเที่ยว พัฒนาศักยภาพของชุมชนในการประกอบอาชีพและตั้งภูมิปัญญาท้องถิ่น นำสินค้าที่เกิดจากการสร้างมูลค่าจากทุนของชุมชนมาเชื่อมโยงเข้ากับการท่องเที่ยว ซึ่งทำได้โดยการจัดตั้งศูนย์จำหน่ายสินค้า OTOP และผลิตภัณฑ์ของดีประจำท้องถิ่นในแหล่งท่องเที่ยว เชื่อมโยงผลิตภัณฑ์ท้องถิ่นเข้ากับสถานประกอบการ เป็นต้น ให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการท่องเที่ยว เพื่อเป็นการสร้างงานและสร้างรายได้ให้กับคนในชุมชน

กรอบนโยบายด้านสังคมและวัฒนธรรม

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า การท่องเที่ยวก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของคนในชุมชนแหล่งท่องเที่ยว นโยบายการท่องเที่ยวจึงควรให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกิจกรรมการท่องเที่ยวให้มากขึ้น รักษาความเข้มแข็งของชุมชน ส่งเสริมการจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชน (community-based tourism) สร้างความภูมิใจในความเป็นไทย อนุรักษ์ประเพณีและวัฒนธรรม พร้อมนำเสนออัตลักษณ์ วัฒนธรรมและประเพณีท้องถิ่น และความเป็นไทย (Thainess) ให้กับนักท่องเที่ยว เป็นเจ้าบ้านที่ดีและสร้างความประทับใจให้กับนักท่องเที่ยว พร้อมกับทำหน้าที่สอดส่องดูแลความสงบเรียบร้อย เพื่อลดปัญหาสังคมที่จะเกิดขึ้นจากการท่องเที่ยว เช่น อาชญากรรม การฉกชิงวิ่งราว ยาเสพติดและการมั่วสุมในสถานบันเทิง เป็นต้น

กรอบนโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า การท่องเที่ยวก่อให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะปัญหาขยะและน้ำเสีย นโยบายการท่องเที่ยวควรให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน ระบบการกำจัดขยะและการบำบัดน้ำเสีย ปลูกฝังจิตสำนึกกรักชุมชนท้องถิ่น ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและจัดการท่องเที่ยว อันจะก่อให้เกิดความรู้สึกรัก ห่วงแหน เป็นเจ้าของและปกป้องทรัพยากร พร้อมกับให้ความรู้ สร้างจิตสำนึก สนับสนุนการดำเนินงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมให้กับผู้ประกอบการ จัดทำแนวทางหรือมาตรฐานอย่างง่าย และจัดหาสิ่งจูงใจให้ผู้ประกอบการเริ่มพัฒนาการดำเนินงานให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) เนื่องด้วยยุทธศาสตร์การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยว ตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555 - 2559 นั้น มีโครงการเพื่อรองรับยุทธศาสตร์น้อย ดังนั้น สำนักงานจังหวัดตราดและเทศบาลตำบลเกาะช้าง จึงควรเพิ่มโครงการในแผนที่รองรับยุทธศาสตร์ดังกล่าว พร้อมก็นำโครงการไปปฏิบัติ

2) เนื่องด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืนคือ การสร้างความสมดุลในมิติ 3 ด้านคือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและวัฒนธรรม และด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น หากโครงการพัฒนาการท่องเที่ยวใดไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากความขัดแย้งหรือข้อจำกัดของกฎระเบียบภาครัฐ ควรมีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ วิเคราะห์ผลดีผลเสียในทุกด้าน จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน และควรปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้มีความยืดหยุ่น เอื้อต่อการพัฒนาสร้างความปลอดภัยให้กับนักท่องเที่ยว และให้ความเสมอภาคในการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว โดยเฉพาะแก่ผู้สูงอายุ และคนไร้สมรรถภาพ

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ควรเพิ่มการเผยแพร่และถ่ายทอดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555 - 2559 ให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับรู้ เข้าใจและนำไปใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาและจัดการท่องเที่ยว โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนคนในชุมชนแหล่งท่องเที่ยว เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและจัดการท่องเที่ยว

รู้และเข้าใจในสิทธิของบุคคลและชุมชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม สาธารณะประโยชน์ การอนุรักษ์ พื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดี ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งสิทธิในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรการท่องเที่ยวอย่างเป็นธรรม โปร่งใสและตรวจสอบได้

2) รัฐบาลควรเพิ่มบทบาทขององค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) ซึ่งเป็นหน่วยงานเสริมที่สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่ให้เป็นไปในแนวทางของความยั่งยืน อพท. เป็นองค์การมหาชน มีงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ มากกว่าหน่วยงานของรัฐ อีกทั้งการดำเนินงานโครงการต่าง ๆ มีความคล่องตัวและมีความเป็นอิสระมากกว่า

3) อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้าง ควรเพิ่มบทบาทในการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว ด้วยการให้ความรู้และปลูกจิตสำนึกความเป็นเจ้าของในทรัพยากรธรรมชาติกับชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ จัดกิจกรรมการท่องเที่ยวด้านน้ำดูปะการังพร้อมให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยวในการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ซึ่งหากพิจารณาจากภารกิจของหน่วยงานแล้ว อุทยานแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวบนเกาะช้าง ให้เป็นไปในแนวทางของความยั่งยืน ควบคู่ไปกับการควบคุมรักษากฎระเบียบไม่ให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากอุทยานแห่งชาติทำงานในพื้นที่และดูแลพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวโดยตรง จึงมีความใกล้ชิดกับชุมชนท้องถิ่น ผู้ประกอบการ และนักท่องเที่ยว

4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาลตำบลเกาะช้าง และองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างใต้ เป็นหน่วยงานที่ทำงานใกล้ชิดกับชุมชนในแหล่งท่องเที่ยว อีกทั้งทราบปัญหาของการท่องเที่ยวเป็นอย่างดี สามารถสะท้อนปัญหาการท่องเที่ยวเชื่อมโยงขึ้นไปสู่ระดับจังหวัด การเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาการท่องเที่ยว และสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคเอกชน

5) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเข้มงวด ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายการก่อสร้างต่อเติมอาคาร กฎหมายควบคุมสถานบันเทิง ลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง รวมถึงลงโทษนักท่องเที่ยวที่ท่องเที่ยวแบบขาดสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

เนื่องจากการศึกษาในครั้งนี้ ศึกษาความสอดคล้องของโครงการในแผนพัฒนาจังหวัดตราด ระยะ 4 ปี และแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลเกาะช้าง ระยะ 3 ปี กับยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555 – 2559 หากแต่การดำเนินงานในแต่ละปี สำนักงานจังหวัดตราดจะดึงโครงการจากแผนพัฒนาจังหวัดระยะ 4 ปี และเทศบาลตำบลเกาะช้างจะดึงโครงการจากแผนพัฒนาระยะ 3 ปี มาทำเป็นแผนปฏิบัติการ (action plan) ซึ่งโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัดระยะ 4 ปี และแผนพัฒนาเทศบาลตำบลเกาะช้างระยะ 3 ปี อาจไม่ได้รับการดำเนินการทั้งหมด อันเนื่องมาจากปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ ดังนั้น เพื่อให้เห็นถึงโครงการเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างชัดเจน ควรศึกษาและประเมินการดำเนินโครงการจากแผนปฏิบัติการประจำปี (action plan) โดยเน้นโครงการในยุทธศาสตร์การพัฒนาและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืน และยุทธศาสตร์การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยว

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.
- Department of Tourism, Ministry of Tourism and Sports. (2014). *Tourist Statistics*. Retrieved March 1, 2015 from <http://www.tourism.go.th/home/listcontent/11/221/276>
- Designated Areas for Sustainable Tourism Administration. (2013). DASTA tourism partnership networks meeting and experience sharing about global warming responsible cultivation. *DASTA News for Sustainable Tourism Development*, 39(July), 3-7.
- International Association for Public Participation. (2013). *IAP2 Public Participation Spectrum*. Retrieved December 30, 2013 from <http://www.iap2.org.au/documents/item/84>.
- Kennett-Hensel, P. A., Sneath J. Z., & Hensel, P. J. (2010). Developing sustainable tourism: Managers' assessment of Jamaica's ten-year master plan. *International Journal of Culture, Tourism and Hospitality Research*, 4(2), 143-155.
- Ritchie, J. R. B., & Crouch, G. I. (2003). *The Competitive Destination: A Sustainable Tourism Perspective*. UK: CABI Publishing.
- Thamrongthanyawong S. (2011). *Public Policy: Theory, Analysis and Process*. 23rd ed. Bangkok: Sematham.
- United Nations Environment Programme and World Tourism Organization. (2005). *Making Tourism more Sustainable: A Guide for Policy Makers*. Retrieved January 9, 2014 from <http://www.unep.fr/shared/publications/pdf/DTIx0592xPA-TourismPolicyEN.pdf>
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration and Society*, 6(February), 445-487.

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

Appendix: Interview Schedule

Patcharin Pholkal. Chairman of the Salak Kok Traditional Guide Club, Chang Island.
Chang Island. Interviewed. June 7, 2014.

