

กรอบนโยบายและมาตรการเชิงกลยุทธ์ในการพัฒนาการท่องเที่ยว

อย่างยั่งยืน: กรณีศึกษาเกาะเสม็ด จังหวัดระยอง

Policy Framework and Strategic Measures for Enhancing

Sustainable Tourism Development: A Case Study of

Samed Island, Rayong Province

แพรวดาว พุพานิชย์พฤษ์*

บทคัดย่อ

การศึกษากรอบนโยบายและมาตรการเชิงกลยุทธ์ในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน: กรณีศึกษาเกาะเสม็ด จังหวัดระยอง มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาผลการดำเนินงานที่ผ่านมาและแนวโน้มความก้าวหน้าของการพัฒนาการท่องเที่ยวบนเกาะเสม็ด และ 2) เสนอกรอบนโยบายและมาตรการเชิงกลยุทธ์ในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนสำหรับเกาะเสม็ด การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการศึกษเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสำรวจแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม

ผลการศึกษาพบว่า การกระจายผลประโยชน์และรายได้จากการท่องเที่ยวสู่ชุมชนยังคงน้อย ชุมชนและภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยวน้อย การท่องเที่ยวก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อสังคม วิถีชีวิตและวัฒนธรรมของคนท้องถิ่น อีกทั้งก่อให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้วิจัยได้เสนอกรอบนโยบาย 4 ด้าน เพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวบนเกาะเสม็ดให้เป็นไปในแนวทางของความยั่งยืน ได้แก่ กรอบนโยบายด้านการจัดการภาครัฐ กรอบนโยบายด้านเศรษฐกิจ กรอบนโยบายด้านสังคมและวัฒนธรรม และกรอบนโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พร้อมกับนำเสนอยุทธศาสตร์และมาตรการเชิง กลยุทธ์ เพื่อรองรับกรอบนโยบายทั้ง 4 ด้านดังกล่าว

คำสำคัญ: นโยบายการท่องเที่ยว การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เกาะเสม็ด

*นักวิจัย ฝ่ายวิจัยและบริการธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

ABSTRACT

This research has two objectives which are 1) to study the past performance and the prospective progress of tourism development on Samed Island and 2) to propose a policy framework and strategic measures to develop sustainable tourism for Samed Island. The researcher has employed the qualitative research method by taking documentary reviews, performing in-depth interviews and doing participant and non-participant observations.

The research was found that the benefits and income distribution to local communities are low. Local communities and private sector have low participation in tourism development. Tourism causes the change of society, lifestyle and culture of local people as well as deteriorates natural resources and environment. The researcher proposes a policy framework for developing sustainable tourism for Samed Island which consists of four facets: public management, economic, social and cultural, and natural resources and environment. The strategic issues and strategic measures are also proposed to serve all four facets of the policy framework.

Keywords: tourism policy, sustainable tourism development, Samed Island

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมในภาคบริการที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาและสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมท่องเที่ยวก่อให้เกิดธุรกิจที่เกี่ยวข้องมากมาย เช่น ธุรกิจโรงแรมและที่พัก ภัตตาคาร ร้านอาหาร ร้านจำหน่ายของที่ระลึก และการคมนาคมขนส่ง การลงทุน การจ้างงานและสร้างรายได้ให้กับคนในชาติ กระจายรายได้ลงสู่ท้องถิ่น สร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจในชุมชน (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2554: 6) อุตสาหกรรมท่องเที่ยวสามารถสร้างรายได้เข้าประเทศได้แม้ในสถานะที่ประเทศประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ เนื่องจากอุตสาหกรรมท่องเที่ยวใช้ทรัพยากรซึ่งถือเป็นสินทรัพย์ของประเทศ ดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้ามาเยี่ยมชมความสวยงามของธรรมชาติและภูมิประเทศ อีกทั้งเอกลักษณ์ ศิลปะและวัฒนธรรม

เกาะเสม็ด เป็นแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่มีชื่อเสียงและสร้างรายได้มากที่สุดให้กับจังหวัดระยอง การท่องเที่ยวบนเกาะเสม็ดได้รับความนิยมทั้งจากนักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างชาติ (ชัยรัตน์ ไตรรัตน์จรัสพร (สัมภาษณ์ 7 พฤศจิกายน 2557) สุรชัย สุขสวัสดิ์ (สัมภาษณ์ 22 ตุลาคม 2557) และหิรัญย์เศรษฐ์ วงษ์บำรุง (สัมภาษณ์ 7 พฤศจิกายน 2557)) การท่องเที่ยวทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของเกาะเสม็ดแบบก้าวกระโดดโดยเฉพาะในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา รูปแบบการจัดการท่องเที่ยวได้เปลี่ยนไปจากเดิมที่มีการจัดการท่องเที่ยวโดยคนท้องถิ่นเปลี่ยนมาเป็นการจัดการท่องเที่ยวโดยผู้ประกอบการที่มีเงินทุนมากกว่า การท่องเที่ยวก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อวิถีชีวิตและวัฒนธรรมท้องถิ่น เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งเริ่มก่อให้เกิดปัญหาสังคม (จันทร์จิรา สังข์สุวรรณ, สัมภาษณ์, 22 พฤศจิกายน 2557; ชัยรัตน์ ไตรรัตน์จรัสพร, สัมภาษณ์, 7 พฤศจิกายน 2557; สุชน สังข์สุวรรณ, สัมภาษณ์, 22 พฤศจิกายน 2557; สุลาวัลย์ เพชรนคร, สัมภาษณ์, 7 พฤศจิกายน 2557; สุเมธ สายทอง, สัมภาษณ์, 7 พฤศจิกายน 2557; หิรัญย์เศรษฐ์ วงษ์บำรุง, สัมภาษณ์, 7 พฤศจิกายน 2557)

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ได้วิเคราะห์สถานการณ์และสภาพแวดล้อมของการท่องเที่ยวของไทย และได้จัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555 - 2559 โดยมีเป้าหมายในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของแผน คือ การส่งเสริมพัฒนาภาคการท่องเที่ยวให้เป็นแหล่งสร้างรายได้และกระจายรายได้อย่างสมดุลและยั่งยืน (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2554: 40) การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาตินั้น จำเป็นจะต้องทำการศึกษาผลการดำเนินงาน แนวโน้มความก้าวหน้า อีกทั้งจัดทำกลยุทธ์อย่างต่อเนื่องเพื่อประโยชน์สำหรับการปรับปรุงการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมาย การวางแผน การกำหนดนโยบาย กำหนดโครงการและกลยุทธ์การดำเนินงานในการพัฒนาการท่องเที่ยวสำหรับเกาะเสม็ด ให้เป็นไปในแนวทางของความยั่งยืน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานที่ผ่านมาและแนวโน้มความก้าวหน้าของการพัฒนาการท่องเที่ยวบนเกาะเสม็ด ในประเด็นต่างๆ ได้แก่ (1) ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (2) ผลกระทบต่อสังคมและวัฒนธรรม (3) ผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (4) การมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคประชาสังคม (5) การมีส่วนร่วมและการดำเนินงานของภาคเอกชน และ (6) ความคิดเห็นของนักท่องเที่ยว

2. เพื่อเสนอกรอบนโยบาย (Policy Framework) และมาตรการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Measures) ในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนสำหรับเกาะเสม็ด จังหวัดระยอง

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ศึกษาผลการดำเนินงานและแนวโน้มความก้าวหน้าของการดำเนินนโยบายท่องเที่ยว ตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555 – 2559 โดยศึกษาพื้นที่เกาะเสม็ด จังหวัดระยอง

การทบทวนวรรณกรรม

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน และการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

United Nations Environment Programme and World Tourism Organization (2005: 8-9) ได้ให้คำจำกัดความของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) โดยอ้างอิงถึงคำจำกัดความของคณะกรรมการโลกด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development; WCED) ในปี 1987 ซึ่งมีใจความว่า “การพัฒนาที่ยั่งยืนคือ การพัฒนาที่สนองตอบความต้องการของคนในยุคปัจจุบัน โดยไม่ลดทอนความสามารถในการสนองความต้องการของคนรุ่นอนาคต” โดยการพัฒนาดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานแนวคิดที่สำคัญ 2 แนวคิดคือ (1) แนวคิดเกี่ยวกับความต้องการ (Needs) ของทุกคน โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส ให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และ (2) แนวคิดเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์ การพัฒนาให้เกิดความยั่งยืนจะต้องพัฒนาให้เกิดความยั่งยืนใน 3 ด้าน ได้แก่ ความยั่งยืนด้านเศรษฐกิจ ความยั่งยืนด้านสังคม และความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม

สำหรับการท่องเที่ยว World Tourism Organization (2004: 7) กล่าวว่า iva การพัฒนาและจัดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน สามารถกระทำได้กับการท่องเที่ยวทุกรูปแบบและในทุกแหล่งท่องเที่ยว รวมถึงการท่องเที่ยวโดยชนหมู่มาก (Mass Tourism) และการท่องเที่ยวเฉพาะกลุ่ม (Niche Tourism Segment) โดยการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนควรเป็นดังนี้

1. เป็นการท่องเที่ยวที่ใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสมที่สุด รักษาระบบนิเวศ และช่วยไม่ให้เกิดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ

2. เป็นการท่องเที่ยวที่เคารพในสังคมและวัฒนธรรมท้องถิ่น อนุรักษ์ความเป็นอยู่ มรดกทางวัฒนธรรม และคุณค่าของประเพณี สนับสนุนให้เกิดการเปิดรับและการเข้าใจในความหลากหลายของวัฒนธรรม

3. มั่นใจว่าเป็นการท่องเที่ยวที่สามารถเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ดำเนินการได้ในระยะยาว จัดหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ทุกส่วน เป็นการกระจายความเป็นธรรม ซึ่งหมายรวมถึง การจ้างงานอย่างมั่นคง โอกาสในการได้รับรายได้และบริการสังคมสำหรับคนในชุมชนท้องถิ่นรวมถึงการลดความยากจน

ทั้งนี้ การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนต้องมาจากการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกคน การจะบรรลุถึงการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนได้จะต้องทำเป็นกระบวนการอย่างต่อเนื่อง ต้องมีการควบคุมติดตามผลกระทบ และมีมาตรการป้องกันและแก้ไขทางด้านนักท่องเที่ยวแล้ว การท่องเที่ยวที่ยั่งยืนจะต้องสร้างความพึงพอใจและสร้างประสบการณ์ที่มีความหมายให้กับนักท่องเที่ยว เพิ่มความตระหนักรู้เกี่ยวกับการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน และสนับสนุนพฤติกรรมกรรมการท่องเที่ยวที่เป็นไปในแนวทางของความยั่งยืน

United Nations Environment Programme and World Tourism Organization (2005: 18) ได้ให้กรอบนโยบายสำหรับการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนไว้ 2 แนวทางคือ 1) ให้ลดผลกระทบทางลบจากการท่องเที่ยวที่กระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมให้เหลือน้อยที่สุด และ 2) สนับสนุนผลกระทบทางบวกจากการท่องเที่ยวให้เกิดขึ้นมากที่สุด สร้างเศรษฐกิจของชุมชนท้องถิ่น อนุรักษ์ธรรมชาติและมรดกทางวัฒนธรรม และสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับคนในชุมชนและนักท่องเที่ยว

นโยบายการท่องเที่ยวของไทย

กระแสการท่องเที่ยวของโลกมุ่งสู่การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน การพัฒนาการท่องเที่ยวจะต้องสร้างความสมดุลของมิติ 3 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและวัฒนธรรม และด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (United Nations Environment Programme and World Tourism Organization, 2005) สำหรับประเทศไทยในระยะแรกๆ รัฐบาลให้ความสำคัญ



กับการท่องเที่ยวโดยมุ่งเน้นเศรษฐกิจเป็นหลัก สนับสนุนการประชาสัมพันธ์ การขยายตลาด และดึงดูดให้นักท่องเที่ยวได้เข้ามาท่องเที่ยว โดยไม่ได้คำนึงถึงความสามารถในการรองรับของแหล่งท่องเที่ยว อีกทั้งดึงดูดการลงทุนของภาคเอกชน เพื่อให้การท่องเที่ยวสร้างรายได้และมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับประเทศ (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2554; ภาวเดช พยัฆวิเชียร, 2549) จนก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และแหล่งท่องเที่ยว (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2554) จากนั้นจึงค่อยเริ่มให้ความสำคัญกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการท่องเที่ยวในภายหลัง โดยการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเกิดขึ้นในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เป็นต้นมา (ภาวเดช พยัฆวิเชียร, 2549: 6)

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ได้วิเคราะห์สถานการณ์และสภาพแวดล้อมของการท่องเที่ยวของไทย โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2552 ให้การท่องเที่ยวเป็นวาระแห่งชาติ และกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้จัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555 - 2559 ขึ้น เพื่อฟื้นฟูและกระตุ้นภาคการท่องเที่ยวให้ขยายตัว เร่งรัดการสร้างความศักยภาพในการหารายได้จากการท่องเที่ยว พัฒนาการท่องเที่ยวให้มีความพร้อมทั้งด้านคุณภาพ การแข่งขัน และเกิดการสร้างและกระจายรายได้ควบคู่ไปกับการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีแนวทางการพัฒนาใน 5 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการท่องเที่ยว 2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืน 3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาสินค้า บริการและปัจจัยสนับสนุนการท่องเที่ยว 4) ยุทธศาสตร์การสร้างความเชื่อมั่นและส่งเสริมการท่องเที่ยว และ 5) ยุทธศาสตร์การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยว โดยแผนพัฒนาระบุไว้ว่า การขับเคลื่อนแผนให้บรรลุผลสัมฤทธิ์นั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการตามกลยุทธ์ โดยมีแนวทางการดำเนินการอย่างเหมาะสมตามศักยภาพของแต่ละองค์กร และจะต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนของสังคมต่อการดำเนินการในทุกขั้นตอน ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมวางแผนและร่วมดำเนินการพัฒนาตามบทบาทและความรับผิดชอบของแต่ละภาคส่วน รวมทั้งร่วมติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานตามแผนอย่างต่อเนื่อง สนับสนุนการจัดทำและใช้แผนในระดับต่างๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนและจัดสรรทรัพยากร สนับสนุนการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบให้เอื้อต่อการพัฒนา สร้างองค์ความรู้ โดยมีเป้าหมายของแผนร่วมกันคือ การส่งเสริมพัฒนาภาคการท่องเที่ยวให้เป็นแหล่งสร้างและกระจายรายได้อย่างสมดุลและยั่งยืน (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2554)

แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สมบัติ อารงธัญวงศ์ (2554: 431-446) กล่าวว่า ความสำเร็จ (Success) หรือความล้มเหลว (Failure) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ ได้แก่ 1) แหล่งที่มาของนโยบาย 2) ความชัดเจนของนโยบาย 3) การสนับสนุนนโยบาย ทั้งจากผู้บริหาร และจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย 4) ความซับซ้อนในการบริหารงานขององค์กร 5) สิ่งจูงใจสำหรับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และ 6) การจัดสรรทรัพยากร

Berman (1978) กล่าวว่า นโยบายหรือโครงการจะส่งผ่านจากระดับมหภาคลงไปสู่ระดับจุลภาค หรือจากภาคส่วนระดับนโยบายลงไปสู่องค์กรระดับท้องถิ่น การส่งผ่านแต่ละครั้ง จะสร้างความยากและความไม่แน่นอนให้กับผลลัพธ์ 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 และการปรับแตงนโยบายในระหว่างที่หน่วยงานระดับท้องถิ่นนำนโยบายไปปฏิบัติ

Van Meter and 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

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของชุมชน (Community Participation) เป็นแนวคิดที่พยายามนำเอาผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ที่มีความแตกต่างกันมาร่วมกันแก้ไขปัญหาและทำการตัดสินใจ (Talbot & Verrinder, 2005 อ้างถึงใน Aref, Ma'rof & Sarjit, 2010: 173) การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นส่วนสร้างระบบประชาธิปไตยและเป็นกระบวนการให้คนในชุมชนเข้ามาเกี่ยวข้อง ร่วมรับผิดชอบในการพัฒนา ร่วมแบ่งปันผลประโยชน์จากการพัฒนาชุมชน และเพิ่มอำนาจการตัดสินใจ (Levi & Litwin, 1986 อ้างถึงใน Aref, 2011: 21) การมีส่วนร่วมของชุมชน เสมือนเป็นกระบวนการของคนในท้องถิ่นที่มีปากมีเสียงและมีทางเลือกในการมีส่วนร่วมในประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ (Aref, 2011) การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นกลไกหนึ่งในการเสริมอำนาจให้กับคนในชุมชน ให้คนในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน การเพิ่มการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นวิธีหนึ่งในการเพิ่มศักยภาพของชุมชนในการแก้ไขปัญหา (Lasker, Weiss & Miller, 2001 อ้างถึงใน Aref, Ma'rof & Sarjit, 2010: 173)

International Association for Public Participation (2014) 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 and Sarjit (2010) ได้เสนอประเภทของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาการท่องเที่ยวไว้ 6 ประเภท เรียงลำดับจากการไม่มีส่วนร่วมใดๆ 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 อ้างถึงใน Kennett-Hensel, Sneath & Hensel, 2010: 150) และในทัศนะของ Lacy, Batting, Moore and Noakes กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาการท่องเที่ยวสามารถเป็นแรงสนับสนุนวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่น ความรู้และทักษะและการสร้างความภาคภูมิใจในมรดกท้องถิ่น (Lacy, Batting, Moore & Noakes, 2002 อ้างถึงใน Aref, Ma'rof & Sarjit, 2010: 173; Aref, 2011: 21)

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการเชิงกลยุทธ์

Boyne and Walker (2010) กล่าวไว้ว่า การจัดการเชิงกลยุทธ์เป็นเครื่องมือสำคัญในการยกระดับสมรรถนะองค์กร เนื่องจากกลยุทธ์เป็นวิธีการปรับความสามารถภายในให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมภายนอก ช่วยให้ผู้บริหารสามารถควบคุมองค์การ อันจะนำไปสู่สมรรถนะที่ดีขึ้น กลยุทธ์จะบรรจุตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อสมรรถนะ กลยุทธ์เป็นรูปแบบ (Pattern) วิธีการ (Ways) ของการกระทำ (Action) ในการจัดหาบริการและชนิดของทรัพยากรที่ต้องการอันจะนำองค์การไปสู่เป้าหมาย ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นการกำหนดทิศทางให้กับองค์การ

Porter (1980) กล่าวไว้ว่า การพัฒนากลยุทธ์การแข่งขันเป็นการพัฒนาแนวทางที่ทำให้องค์การสามารถแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น พร้อมกับการบรรลุเป้าหมายขององค์การ และเพื่อมุ่งพัฒนาให้ธุรกิจของตนมีความโดดเด่นแตกต่างจากคู่แข่งรายอื่นๆ

Pugh and Bourgeois (2011) กล่าวไว้ว่า กลยุทธ์ไม่ใช่สิ่งที่องค์การมีอยู่แล้ว กลยุทธ์เป็นสิ่งที่องค์การต้องทำและต้องทำอย่างต่อเนื่องเพื่อสนับสนุนให้ธุรกิจหรือองค์การเติบโตและประสบความสำเร็จ

จากการทบทวนวรรณกรรม แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555 - 2559 จะบรรลุเป้าหมายของความยั่งยืนใน 3 ด้าน ได้แก่ ความยั่งยืนทางด้านเศรษฐกิจ ความยั่งยืนทางด้านสังคมและวัฒนธรรม และความยั่งยืนทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้นั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวฉบับดังกล่าว มีการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อบูรณาการโครงการและให้การดำเนินงานมีความสอดคล้องกัน ผู้ที่ได้รับผลกระทบและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องให้การสนับสนุนนโยบาย การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการดำเนินงานจะต้องมีความเพียงพอ ชุมชนและภาคเอกชนจะต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาและจัดการท่องเที่ยว อีกทั้งการ

ท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวจะต้องสร้างความพึงพอใจให้กับนักท่องเที่ยว การพัฒนาและจัดการท่องเที่ยวจึงต้องอาศัยการจัดการเชิงกลยุทธ์ กลยุทธ์เป็นสิ่งที่รัฐบาลต้องทำอย่างต่อเนื่อง โดยกลยุทธ์เป็นรูปแบบ (Pattern) วิธีการ (Ways) ของการกระทำ (Action) เพื่อให้การดำเนินงานในการพัฒนาการท่องเที่ยวบรรลุเป้าหมายตามแผนที่ตั้งไว้ และเพื่อให้การท่องเที่ยวของไทยสามารถแข่งขันได้ในระยะยาว

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Method) ด้วยการศึกษเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Reviews) จากหน่วยงานและแหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews) และการสำรวจแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม (Participant and Non-participation Observations)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants)

การศึกษานี้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเฉพาะเจาะจงเป็นผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่มีบทบาทและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่มีบทบาทสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555 - 2559 ประสบความสำเร็จ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ต้องรับนโยบายและแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ ในหน่วยงานระดับจังหวัดและหน่วยงานระดับท้องถิ่น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญประกอบด้วย 1) เจ้าหน้าที่ระดับสูงด้านการวิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดระยอง 2) หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดระยอง และ 3) ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลพื้นที่แหล่งท่องเที่ยว

การเก็บข้อมูลกับผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ที่มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยว ได้แก่ 1) ผู้ช่วยผู้อำนวยการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) สำนักงานระยอง 2) หัวหน้าอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด 3) นายกสมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดระยอง 4) ผู้นำชุมชนและปราชญ์ชาวบ้าน และ 5) นักท่องเที่ยวที่เดินทางมาท่องเที่ยวเกาะเสม็ดที่ผู้วิจัยได้พบโดยบังเอิญและมีความสะดวกในการให้สัมภาษณ์

การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. การศึกษาเอกสาร ผู้วิจัยศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555 - 2559 แผนพัฒนาจังหวัดระยอง ปี พ.ศ. 2555-2557 แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพ ปี พ.ศ. 2555-2557 งานวิจัย และเอกสารที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานและแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องได้

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ด้วยแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-structured In-depth Interview Questionnaire) ซึ่งข้อคำถามจะถูกสร้างขึ้นเพื่อสอบถามผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องอย่างเฉพาะเจาะจง และสอดคล้องกับบทบาทและหน้าที่ของผู้ให้สัมภาษณ์ โดยผู้วิจัยไปสัมภาษณ์ด้วยตนเองในช่วงเดือนตุลาคม – พฤศจิกายน พ.ศ. 2557

3. การสำรวจแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม ผู้วิจัยเก็บข้อมูลด้วยการสำรวจและสังเกตการณ์การจัดการท่องเที่ยวบนเกาะเสม็ดเกี่ยวกับธรรมชาติและสภาพแวดล้อมของแหล่งท่องเที่ยว การเดินทาง สิ่งอำนวยความสะดวกในแหล่งท่องเที่ยว การให้บริการของสถานประกอบการ และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการท่องเที่ยว

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (Content Analysis) โดยนำข้อมูลที่ได้มาจำแนกแยกแยะออกจากกัน (Utilizing) และจัดกลุ่มข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่ (Categorizing) หลังจากนั้นจึงหาความหมายเชื่อมโยงและหาความสัมพันธ์ของข้อมูลที่ได้จากการศึกษาทั้งหมดเข้าด้วยกัน เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจต่อปรากฏการณ์ที่ศึกษา โดยการศึกษาในครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหาในหลายลักษณะ ได้แก่ 1) สรุปข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกตให้อยู่ในเรื่องเดียวกัน 2) จัดข้อมูลในรูปของตัวแปรให้เป็นระบบ และ 3) เชื่อมโยงในเชิงเหตุผลระหว่างข้อค้นพบ

ผลการศึกษา

ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาและแนวโน้มความก้าวหน้าของการพัฒนาการท่องเที่ยว

1. ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การท่องเที่ยวบนเกาะเสม็ดก่อให้เกิดการสร้างงาน สร้างรายได้ให้กับคนในชุมชนบนเกาะ การท่องเที่ยวก่อให้เกิดการเปลี่ยนอาชีพจากการทำประมงและการเกษตร ทำไร่ ทำสวน มาเป็นอาชีพที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการบริการด้านการท่องเที่ยวซึ่งสร้างรายได้ที่สูงกว่า ด้วยการเข้ามาเป็นลูกจ้างในสถานประกอบการ รีสอร์ทที่พักและร้านอาหาร อีกทั้งก่อให้เกิดอาชีพบริการและรับจ้างอื่นๆ เช่น เดินขายผ้า พนักงานนวด รับจ้างพันต์รูป และขายอาหารตามชายหาด การท่องเที่ยวก่อให้เกิดการลงทุน มีการสร้างรีสอร์ทที่พักเป็นจำนวนมาก การท่องเที่ยวสร้างความเจริญเข้ามาในพื้นที่ มีการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เช่น ถนน และการปรับปรุงท่าเรือ มีการอพยพย้ายถิ่นฐานของคนต่างถิ่นเข้ามาทำงาน อีกทั้งมีแรงงานต่างด้าวจากกัมพูชาเข้ามาเป็นลูกจ้างในสถานประกอบการ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าการท่องเที่ยวจะก่อให้เกิดการสร้างงานสร้างรายได้ให้กับคนในชุมชนท้องถิ่น หากแต่ผลประโยชน์และรายได้จากการท่องเที่ยวยังคงตกแก่ชุมชนท้องถิ่นน้อย

2. ผลกระทบต่อสังคมและวัฒนธรรม การท่องเที่ยวก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อวิถีชีวิตของคนในชุมชน เมื่อ 10 กว่าปีที่แล้ว ก่อนที่การท่องเที่ยวบนเกาะจะได้รับความนิยม การท่องเที่ยวบนเกาะดำเนินการโดยคนในชุมชนตามวิถีชีวิตของชาวบ้าน มีการปลูกกระท้อนหลังเล็กๆ เป็นที่พักต้อนรับนักท่องเที่ยว เมื่อการท่องเที่ยวได้รับความนิยม ชาวบ้านส่วนใหญ่ขายสัญญาเช่าที่ดินให้กับผู้ประกอบการที่มีเงินทุนมากกว่าให้เข้ามาลงทุน แล้วเหลือที่ดินเพียงบางส่วนไว้สำหรับพักอาศัยหรือประกอบธุรกิจเล็กๆ เช่น ร้านขายของหรือร้านอาหาร ชาวบ้านประกอบอาชีพประมงลดน้อยลง แล้วหันมาประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการท่องเที่ยว กล่าวได้ว่าการท่องเที่ยวทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในชุมชน นอกจากนั้นการท่องเที่ยวทำให้ประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่นจางหายไป โดยนางสาวสุภาวีย์ เพชรนคร เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน องค์การบริหารส่วนตำบลเพ กล่าวไว้ว่า “การท่องเที่ยวทำให้ประเพณีจางหายไป งานวันลอยกระทง อดต.ต้องการให้มีกิจกรรมที่ทำร่วมกันเป็นหนึ่งเดียว วัดที่เป็นศูนย์กลางกลับได้รับความสนใจน้อย ผู้ประกอบการต่างคนต่างดึงนักท่องเที่ยวไปรีสอร์ท ไปหน้าหาดของตนเอง” (สุภาวีย์ เพชรนคร สัมภาษณ์ 7 พฤศจิกายน 2557)



การท่องเที่ยวบนเกาะเสม็ดถือได้ว่าเป็นความปลอดภัย ไม่มีปัญหาอาชญากรรม ฉกชิงวิ่งราว มีการลักขโมยบ้างเล็กน้อยตามชายหาดเมื่อนักท่องเที่ยววางสิ่งของทิ้งไว้แล้วลงไปเล่นน้ำทะเล สิ่งเสพติดจะพบในสถานบันเทิง ผับและบาร์ ที่ตั้งอยู่บริเวณหาดเปิด เช่น หาดทรายแก้ว อ่าวไผ่ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพยายามทำการควบคุม ปัจจุบันปัญหาสิ่งเสพติดและสถานบันเทิงยังอยู่ในสถานการณ์ที่ยังสามารถควบคุมได้

3. ผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยวทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป ทรัพยากรป่าไม้ถูกทำลายไปบ้างเพื่อใช้ในการสร้างรีสอร์ท ที่พักและสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ปะการังเสียหายจากการทอดสมอเรือให้นักท่องเที่ยวได้ดำน้ำดูปะการัง ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาสิ่งปลูกสร้างและรีสอร์ทที่พักเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยไม่ได้มีการควบคุมและวางผังเมืองที่ดี ก่อให้เกิดการทำลายภูมิทัศน์ อีกทั้งมีรีสอร์ทที่สร้างสูง 3-4 ชั้น ซึ่งผิดระเบียบของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ปริมาณน้ำเสียที่ปล่อยลงสู่ธรรมชาติ และปริมาณขยะที่เพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะในช่วงฤดูการท่องเที่ยว และด้วยสภาพของพื้นที่ที่เป็นเกาะ เกาะเสม็ดจึงมีข้อจำกัดในเรื่องของการกำจัดขยะ

4. การมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคประชาสังคม จากการศึกษาพบว่า ชุมชนบนเกาะเสม็ดมีส่วนร่วมในการพัฒนาและจัดการท่องเที่ยวจนน้อย ถึงแม้ว่าชุมชนบนเกาะจะมีการจัดประชาคม และจัดทำแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชนด้วยตนเอง โดยมีเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเพเป็นที่เล็งในการจัดทำ และมียุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์การพัฒนาของชุมชน โครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อมที่ชุมชนได้เสนอความต้องการเข้าไปในแผนได้รับการดำเนินการน้อยเนื่องจากปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ และปัญหาของกฎระเบียบของภาครัฐ การมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคประชาสังคมดังกล่าว ถือได้ว่าอยู่ในระดับของการปรึกษาหารือ (Consultation) ตามการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของสาธารณชนของ International Association for Public Participation (2014) และตามลักษณะการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาการท่องเที่ยวของ Aref, Ma'rof & Sarjit (2010)

อย่างไรก็ตาม เกาะเสม็ดมีวิสาหกิจชุมชน ซึ่งถือเป็นชุมชนเข้มแข็ง และมีส่วนสำคัญที่ทำให้การท่องเที่ยวของเกาะเสม็ดเป็นไปในแนวทางของความยั่งยืน การเก็บข้อมูลผลกระทบจากการท่องเที่ยวและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาการท่องเที่ยวบนเกาะเสม็ดนั้น ผู้วิจัย

ได้สัมภาษณ์นางสาวจันทร์จิรา สังข์สุวรรณ ประธานวิสาหกิจชุมชนเกาะเสม็ด ผู้ให้สัมภาษณ์เล่าให้ผู้วิจัยฟังว่า ก่อนที่จะมาเป็นวิสาหกิจชุมชน ชาวบ้านและผู้ประกอบการรวมกลุ่มกันอยู่ก่อนแล้ว การรวมกลุ่มเกิดขึ้นเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาในชุมชน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่มาจากการท่องเที่ยว คือ ปัญหาขยะและน้ำเสียจากสถานประกอบการ เมื่อชุมชนรวมกลุ่มกันได้ ก็มีหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานต้องการให้การสนับสนุนงบประมาณและอุปกรณ์เครื่องมือต่างๆ ในการพัฒนาชุมชน การจดทะเบียนเป็นวิสาหกิจชุมชนทำให้หน่วยงานภาครัฐให้การสนับสนุนเงินงบประมาณและอุปกรณ์เครื่องมือต่างๆ ได้อย่างถูกต้อง ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวไว้ว่า “เรื่องการท่องเที่ยวเป็นสิ่งที่ชุมชนต้องใส่ใจ ถ้าชุมชนไม่ใส่ใจ การท่องเที่ยวก็ไปไม่รอด ถ้าชุมชนไม่ใส่ใจก็เป็นการทำลายตัวเอง ชุมชนต้องรู้ปัญหาที่เกิดขึ้น จากนั้นก็ต้องช่วยกันแก้ไขปัญหา แล้วการท่องเที่ยวก็จะอยู่ได้” (จันทร์จิรา สังข์สุวรรณ สัมภาษณ์ 22 พฤศจิกายน 2557)

5. การมีส่วนร่วมและการดำเนินงานของภาคเอกชน ในการจัดทำแผนและยุทธศาสตร์ การพัฒนาการท่องเที่ยวของจังหวัดนั้น ภาคเอกชนได้รับเชิญให้เข้าไปร่วมในการจัดทำแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยว หากแต่ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดทำน้อย เนื่องจากภาครัฐได้จัดทำแผนและยุทธศาสตร์ไว้แล้ว และภาครัฐมีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจ ซึ่งถือได้ว่าการมีส่วนร่วมดังกล่าวอยู่ในระดับของการปรึกษาหารือ (Consultation) ตามการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของสาธารณชนของ International Association for Public Participation (2014) และตามลักษณะการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาการท่องเที่ยวของ Aref, Ma'rof & Sarjit (2010) อย่างไรก็ตาม ทางสมาคมมีการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวยั่งยืน เช่น จัดกิจกรรมปลูกป่า ประชาสัมพันธ์และพาสมาชิกของสมาคมไปท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวโดยชุมชนและแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม อย่างเช่น ชุมชนปากน้ำประแสร์ ตลาดเก่าเมืองโบราณ และวัดเก่า เป็นต้น

สำหรับความร่วมมือในการดำเนินงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมนั้น เนื่องจากผู้ประกอบการส่วนใหญ่ในพื้นที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) มีเจ้าของเป็นผู้บริหารกิจการเอง มีเงินลงทุนไม่มากนัก จึงยังไม่ได้มีการบริหารการดำเนินงานที่เป็นมาตรฐาน และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ความร่วมมือและจิตสำนึกในการรักษาสิ่งแวดล้อม การคัดแยกขยะ และการบำบัดน้ำเสียจะมี ความแตกต่างกันไป มาตรฐานระดับสากลอย่าง ISO9000 และ GMP หรือแม้กระทั่งมาตรฐานของมูลนิธิใบไม้เขียว (Green Leaf Foundation) ซึ่งเป็นมาตรฐานของไทย เป็นมาตรฐานในระดับที่สูงมากและยากที่ผู้ประกอบการจะทำการพัฒนาได้ด้วยตนเอง

6. ความคิดเห็นของนักท่องเที่ยว นักท่องเที่ยวมีความคิดเห็นว่า เกาะเสม็ดเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีความดึงดูดใจ มีธรรมชาติที่สวยงาม เหมาะสำหรับการพักผ่อนหย่อนใจ มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และมีข้อเสนอแนะให้ปรับปรุงระบบการกำจัดขยะ จำกัดปริมาณสิ่งปลูกสร้างเพื่อจำกัดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ให้จัดระเบียบร้านค้าริมชายหาด ให้เพิ่มหน่วยรักษาความปลอดภัยบริเวณชายหาด ให้เพิ่มจุดตรวจของเจ้าหน้าที่ตำรวจและให้มีสายตรวจรักษาความปลอดภัยในยามค่ำคืน ให้เพิ่มความหลากหลายของสินค้าและของที่ระลึก และให้เพิ่มการนำเสนอวัฒนธรรมท้องถิ่น

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบายท่องเที่ยว ตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559

1. ในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนการท่องเที่ยว มีการนำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555 – 2559 มาใช้น้อยโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ให้สัมภาษณ์จากองค์การบริหารส่วนตำบลเพได้ให้ข้อมูลว่า กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาไม่ได้เผยแพร่แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติดังกล่าวมาถึงอย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์การพัฒนการท่องเที่ยวในแผนพัฒนาจังหวัดระยองและแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลเพ สอดคล้องกับทิศทางทางการพัฒนการท่องเที่ยวตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555 - 2559 เนื่องจากหัวหน้าสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดหรือผู้แทนเข้ามาเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนการท่องเที่ยวในระดับจังหวัด

2. ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ จังหวัดระยองเป็นเมืองอุตสาหกรรม มีนิคมอุตสาหกรรมหลายแห่ง อุตสาหกรรมนำความเจริญเข้ามาสู่พื้นที่ มีประชากรแฝงย้ายเข้ามาทำงาน งบประมาณของจังหวัดจึงต้องใช้จ่ายไปเพื่อการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาราษฎรสุขภาพ ปัญหาสังคม ยาเสพติดและอาชญากรรม สำหรับเกาะเสม็ดซึ่งเป็นเกาะขนาดเล็ก สภาพพื้นที่ที่เป็นเกาะจึงทำให้สาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานยังไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร โครงการและงบประมาณต่างๆ จึงจำเป็นต้องใช้จ่ายไปเพื่อการพัฒนาสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างถนนรอบเกาะ การจัดหาแหล่งน้ำ และปัญหาการจัดการขยะโดยเฉพาะในช่วงฤดูการท่องเที่ยว งบประมาณที่มีจึงไม่เพียงพอสำหรับการพัฒนการท่องเที่ยว

3. ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ บุคลากรของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด จะต้องทำงานทั้งงานท่องเที่ยวและงานกีฬาถึงแม้ว่าจะมีการแบ่งบุคลากรตามกลุ่มงานกันอย่างชัดเจน สำนักงานมีการจ้างบุคลากรมาเป็นลูกจ้างชั่วคราวเพื่อทำงานทางด้านการเงินและบัญชี หากแต่การเป็นลูกจ้างจะไม่ได้ได้รับความมั่นคงและสวัสดิการต่างๆ เท่ากับข้าราชการ ส่งผลต่อความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน งานที่ลูกจ้างชั่วคราวทำจึงกลายเป็นภาระรับผิดชอบของบุคลากรที่เป็นข้าราชการ ปัญหาการทำงานหลายอย่างในเวลาเดียวกันทำให้ประสิทธิภาพการทำงานลดลง และผลสัมฤทธิ์ของงานต่ำกว่าที่ควรจะเป็น นอกจากนี้บุคลากรที่เข้ามาทำงานยังขาดความรู้ความชำนาญโดยตรง เนื่องจากการเปิดรับบุคลากรที่จบการศึกษาจากหลายสาขาวิชา สำหรับการดำเนินงานในพื้นที่เกาะเสม็ด บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลเพ จะต้องผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันไปทำงานบนเกาะ ทำให้บุคลากรในสำนักงานขาดหายไป อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ดต้องกระจายบุคลากรเพื่อดูแลพื้นที่ที่รับผิดชอบทั้งบนฝั่ง บนเกาะเสม็ดและเกาะอื่นๆ ที่อยู่ใกล้เคียง โดยมีหลายภาระงานที่ต้องดำเนินการ เช่น งานเก็บค่าเข้าอุทยาน งานป้องกันปราบปราม งานนันทนาการ งานบ้านพักและการให้บริการนักท่องเที่ยว

4. ความขัดแย้งของกฎระเบียบภาครัฐ เนื่องจาก ปัจจุบันพื้นที่เกาะเสม็ดมีหน่วยงาน 3 หน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องดูแล ได้แก่ กรมธนารักษ์ อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด และองค์การบริหารส่วนตำบลเพ สำหรับกรมธนารักษ์เมื่อผู้ประกอบการทำการเช่าที่ดินเรียบร้อยแล้ว ผู้ประกอบการจะนำที่ดินไปทำอะไรก็ได้ การสร้างที่พัก รีสอร์ทหรือสิ่งปลูกสร้างใดๆ ไม่ได้กำหนดขอบเขตของจำนวนชั้นที่สร้าง เพียงแต่ขอให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการควบคุมอาคาร ในขณะที่กฎระเบียบของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีข้อห้ามไม่ให้สร้างสิ่งปลูกสร้างที่สูงเกิน 1 ชั้นและห้ามไม่ให้นำพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติไปจัดหาผลประโยชน์ ปัจจุบันพบว่ามีผู้ประกอบการสร้างรีสอร์ทที่พักที่มีความสูง 3-4 ชั้นแล้ว โดยที่อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ดไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้

5. ปัญหาการบริหารจัดการเกาะเสม็ด ที่ทำให้หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย เนื่องจากเกาะเสม็ดถูกประกาศให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติและพื้นที่ราชพัสดุ ซึ่งเป็นการประกาศทับซ้อนพื้นที่ของราษฎรที่อาศัยทำกินอยู่ก่อนแล้ว ทำให้ชาวบ้านบางส่วนไม่ยินยอมที่จะจ่ายค่าเช่าให้กับกรมธนารักษ์ ผลที่ตามมาคือกรมธนารักษ์และองค์การบริหารส่วนตำบลเพ ไม่สามารถจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมต่างๆ ได้อย่างครบถ้วน

นอกจากนั้นยังพบปัญหาผู้ประกอบการเรือเร็วที่รับส่งนักท่องเที่ยวโดยไม่ขึ้นเกาะที่ทำเรือหน้าด่าน หากแต่ไปขึ้นที่หาดหรืออ่าวต่างๆ รอบเกาะ ทำให้อูทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ดไม่สามารถเก็บค่าเข้าอุทยานจากนักท่องเที่ยวได้

กรอบนโยบาย (Policy Framework) และมาตรการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Measures) ในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนสำหรับเกาะเสม็ด จังหวัดระยอง

ผลของการศึกษา ทำให้ผู้วิจัยค้นพบประเด็นปัญหาที่ทำให้การท่องเที่ยวของเกาะเสม็ด จังหวัดระยองไม่ยั่งยืน ซึ่งผู้วิจัยได้นำมาจัดทำเป็นกรอบนโยบาย (Policy Framework) เพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวของเกาะเสม็ดสู่เป้าหมายความยั่งยืนใน 3 ด้านคือ ความยั่งยืนทางด้านเศรษฐกิจ ความยั่งยืนทางด้านสังคมและวัฒนธรรม และความยั่งยืนทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้วิจัยขอเสนอกรอบนโยบาย 4 ด้าน พร้อมมาตรการเชิงกลยุทธ์ที่รองรับกรอบนโยบาย ดังนี้

กรอบนโยบายด้านการจัดการภาครัฐ หน่วยงานภาครัฐควรสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนให้กับบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การพัฒนาและดำเนินงานต่างๆ เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องตรงกัน ควรประสานและสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อบูรณาการโครงการที่เกี่ยวข้องเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งจะเป็นการลดการใช้จ่ายงบประมาณและบุคลากร ลดความซ้ำซ้อนของโครงการ อันจะนำมาซึ่งการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นและภาคเอกชน ตั้งแต่การเสนอความคิดเห็น การจัดทำโครงการและยุทธศาสตร์ การนำโครงการไปดำเนินการ การติดตาม ประเมินผล และตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐให้เป็นไปอย่างโปร่งใส การนำผลการประเมินมาปรับปรุงการดำเนินงาน จัดการสภาพแวดล้อม โครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภค การรักษาความปลอดภัย ตลอดจนพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการท่องเที่ยว ผู้วิจัยขอเสนอยุทธศาสตร์ที่รองรับกรอบนโยบาย ดังนี้

1) ยุทธศาสตร์การประสานและสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ โดยมีมาตรการเชิงกลยุทธ์ ดังนี้

(1) ฝึกอบรม สร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน ให้กับบุคลากรในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินงานเป็นเอกภาพ สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(2) จัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันจัดทำโครงการ เพื่อให้เกิดการ บูรณาการโครงการ ร่วมกันติดตามความก้าวหน้า แก้ไขปัญหาและปรับปรุงการดำเนินงาน

(3) เพิ่มบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลเพ ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับชุมชน ในการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ผู้ประกอบการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ

2) ยุทธศาสตร์การสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น โดยมีมาตรการเชิงกลยุทธ์ ดังนี้

(1) ฝึกอบรม สร้างความรู้ความเข้าใจ และสร้างศักยภาพให้กับ ชุมชนท้องถิ่นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน และเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชน (Community-Based Tourism) การเป็นเจ้าของที่ดี การสร้างอธยาศัย ไม้ตรีต้อนรับนักท่องเที่ยว

(2) จัดระดมสมองให้ชุมชนท้องถิ่นเสนอความต้องการในการ พัฒนาการท่องเที่ยว ตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นจากการท่องเที่ยว และแนวทางแก้ไข

(3) ให้ชุมชนท้องถิ่นจัดทำโครงการและยุทธศาสตร์การพัฒนากการท่องเที่ยว โดยมีองค์การบริหารส่วนตำบลเพ และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ เป็นพี่เลี้ยง ในการจัดทำ

(4) องค์การบริหารส่วนตำบลเพบรรจุโครงการของชุมชนท้องถิ่นเข้า ในยุทธศาสตร์การพัฒนากการท่องเที่ยว ในแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้ง ดำเนินโครงการตามแผน โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

(5) ให้ชุมชนท้องถิ่นร่วมติดตาม ประเมินผล และตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อนำผลการประเมินมาปรับปรุงโครงการและการดำเนินงาน

3) ยุทธศาสตร์การสร้างการมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการ โดยมีมาตรการเชิงกลยุทธ์ ดังนี้

(1) ฝึกอบรม สร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน และสร้างจิตสำนึกรับผิดชอบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้กับผู้ประกอบการ

(2) ให้ผู้ประกอบการร่วมในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนากองท่องเที่ยวในแผนขององค์การบริหารส่วนตำบลเพ เพื่อนำเสนอโครงการ ปัญหา และข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินงาน

(3) องค์การบริหารส่วนตำบลเพชรบูรณ์โครงการของผู้ประกอบการเข้าในยุทธศาสตร์การพัฒนากองท่องเที่ยว ในแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมกับดำเนินโครงการตามแผน

(4) ให้ผู้ประกอบการร่วมติดตาม ประเมินผล และตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อนำผลการประเมินมาปรับปรุงโครงการและการดำเนินงาน

4) ยุทธศาสตร์การพัฒนาสภาพแวดล้อมและปัจจัยเกื้อหนุน โดยมีมาตรการเชิงกลยุทธ์ ดังนี้

(1) ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภค และระบบการรักษาความปลอดภัย ได้แก่ ปรับปรุงระบบการกำจัดขยะและน้ำเสีย เพิ่มศูนย์เตือนภัยและช่วยเหลือนักท่องเที่ยว เพิ่มจุดตรวจของเจ้าหน้าที่ตำรวจและให้มีสายตรวจรักษาความปลอดภัยในยามค่ำคืน

(2) พัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวก การบริการและข้อมูลการท่องเที่ยว ได้แก่ จัดระเบียบเรือเร็วที่รับส่งนักท่องเที่ยว จัดระเบียบและควบคุมปริมาณรถเช่า รถสองแถว และรถจักรยานยนต์ ปรับปรุงห้องน้ำสาธารณะ เพิ่มศูนย์บริการนักท่องเที่ยว และเพิ่มการจัดทำข้อมูลเพื่อให้รายละเอียดและประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยว

(3) จัดระเบียบแหล่งท่องเที่ยว ได้แก่ การขายของริมชายหาดหรือที่สาธารณะ สถานบันเทิง การรักษาความสะอาด และควบคุมเขตพื้นที่ (Zoning) ไม่ให้ความเชื่อมโยงของพื้นที่กระจายออก

(4) ควบคุมความเจริญของแหล่งท่องเที่ยวไม่ให้เติบโตเร็วเกินกว่าที่ชุมชนในแหล่งท่องเที่ยวจะควบคุมและเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและจัดการท่องเที่ยว

(5) บังคับใช้กฎหมายหรือกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อม การก่อสร้างต่อเติมอาคาร การควบคุมสถานบันเทิง กฎหมายเกี่ยวกับคดีชิงทรัพย์และทำร้ายร่างกายอย่างเข้มงวด ลงโทษผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง รวมถึงลงโทษนักท่องเที่ยวที่ท่องเที่ยวแบบขาดสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กรอบนโยบายด้านเศรษฐกิจ นโยบายการท่องเที่ยวควรมุ่งให้เกิดการกระจายผลประโยชน์และรายได้ลงสู่คนในชุมชนท้องถิ่นอย่างทั่วถึง พัฒนาศักยภาพของชุมชนในการประกอบอาชีพ และนำสินค้าที่เกิดจากการสร้างมูลค่าจากทุนของชุมชนมาเชื่อมโยงเข้ากับการท่องเที่ยว ผู้วิจัยขอเสนอยุทธศาสตร์ที่รองรับกรอบนโยบาย ดังนี้

1) ยุทธศาสตร์การสร้างอาชีพให้กับชุมชนท้องถิ่น มีมาตรการเชิงกลยุทธ์ดังนี้

(1) สนับสนุนเป็นพิเศษสำหรับคนท้องถิ่นในการประกอบกิจการด้านการท่องเที่ยว เช่น ปรับปรุงบ้านที่อาศัยให้เป็นบ้านพักเพื่อรองรับนักท่องเที่ยวแบบโฮมสเตย์ ร้านอาหาร ร้านขายของ ร้านสปาและนวดแผนไทย โดยการจัดหาเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ และให้ผลประโยชน์ทางภาษี เป็นต้น

(2) ฝึกอบรมอาชีพหรือทักษะการทำงานบริการในสถานประกอบการด้านการท่องเที่ยว เช่น สปาและนวดแผนไทย ฝึกอบรมทักษะการขายและให้บริการลูกค้า ฝึกอบรมการทำงานด้านต่างๆ ในรีสอร์ท เช่น การต้อนรับลูกค้า การสนทนาทางโทรศัพท์ ระบบการสำรองที่พัก เป็นต้น

(3) สนับสนุนให้สถานประกอบการ รีสอร์ทที่พักและร้านอาหารรับคนท้องถิ่นเข้าทำงาน

2) ยุทธศาสตร์เชื่อมโยงผลิตภัณฑ์ท้องถิ่นสู่แหล่งท่องเที่ยว โดยมีมาตรการเชิงกลยุทธ์ ดังนี้

(1) เชื่อมโยงผลิตภัณฑ์ท้องถิ่นจากชาวประมงบนเกาะ และผลิตภัณฑ์เกษตรจากพื้นที่ใกล้เคียงสู่สถานประกอบการ โดยให้รีสอร์ทที่พัก ร้านอาหารใช้วัตถุดิบจากท้องถิ่น เช่น ผลไม้และผลิตภัณฑ์ประมง

(2) สนับสนุนให้สถานประกอบการนำเสนอสินค้า OTOP และผลิตภัณฑ์ของดีประจำจังหวัดหรือท้องถิ่นแก่นักท่องเที่ยว

(3) จัดตั้งศูนย์จำหน่ายสินค้า OTOP และผลิตภัณฑ์ของดีประจำจังหวัดหรือท้องถิ่นบริเวณท่าเรือบนฝั่ง ในบริเวณที่นักท่องเที่ยวต้องเดินทางผ่าน

กรอบนโยบายด้านสังคมและวัฒนธรรม นโยบายการท่องเที่ยวควรให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกิจกรรมการท่องเที่ยวให้มากขึ้น ร่วมในการอนุรักษ์และนำเสนอวัฒนธรรมและประเพณีท้องถิ่นให้กับนักท่องเที่ยว เป็นเจ้าบ้านที่ดีและสร้างความประทับใจให้กับนักท่องเที่ยว พร้อมทั้งทำหน้าที่สอดส่องดูแลความสงบเรียบร้อย เพื่อลดปัญหาสังคมที่จะเกิดขึ้น เช่น อาชญากรรม การฉ้อโกงชิงวิ่งราว ยาเสพติดและการมั่วสุมในสถานบันเทิง เป็นต้น โดยผู้วิจัยขอเสนอยุทธศาสตร์ที่รองรับกรอบนโยบาย ดังนี้

1) ยุทธศาสตร์การสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น โดยมีมาตรการเชิงกลยุทธ์ ดังนี้

(1) จัดระดมสมองให้ชุมชนท้องถิ่นค้นหาอัตลักษณ์ ประเพณี วัฒนธรรมและของดีประจำท้องถิ่น พร้อมหาแนวทางนำเสนอต่อนักท่องเที่ยว

(2) จัดตั้งชมรมอนุรักษ์ประเพณีและวัฒนธรรม และนำเสนอแก่นักท่องเที่ยวในงานวันประเพณี และในงานเทศกาลส่งเสริมการท่องเที่ยว

(3) ให้คนในชุมชนท้องถิ่น เยาวชนหรืออาสาสมัคร เป็นเครือข่ายเฝ้าระวัง ทำงานร่วมกับตำรวจท่องเที่ยว แจ้งเหตุและปัญหาที่เกิดขึ้นจากการท่องเที่ยว

2) ยุทธศาสตร์การสร้างการมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการ โดยมีมาตรการเชิงกลยุทธ์ ดังนี้

(1) ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในสถานประกอบการให้มีความรู้และทักษะการบริการ การใช้ภาษาต่างประเทศ โดยเฉพาะภาษาอังกฤษ และข้อมูลความรู้เกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยวเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยวรอบด้าน

(2) ส่งเสริมให้สถานประกอบการนำเสนอศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณีร่วมกับชุมชนท้องถิ่น เช่น ร่วมมือกับโรงเรียนจัดให้มีการแสดงรำไทยของเยาวชน จัดกิจกรรมพานักท่องเที่ยวไปทำบุญและเวียนเทียนที่วัดในวันสำคัญทางศาสนา

กรอบนโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นโยบายการท่องเที่ยวควรให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลูกฝังจิตสำนึกรักชุมชนท้องถิ่นให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและจัดการท่องเที่ยว อันจะก่อให้เกิดความรู้สึกรัก ห่วงแหน เป็นเจ้าของและปกป้องทรัพยากร พร้อมกับให้ความรู้ สร้างจิตสำนึก สนับสนุนการดำเนินงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมให้กับผู้ประกอบการ โดยผู้วิจัยขอเสนอยุทธศาสตร์ที่รองรับกรอบนโยบาย ดังนี้

1) ยุทธศาสตร์การสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น โดยมีมาตรการเชิงกลยุทธ์ ดังนี้

(1) จัดตั้งชมรม และอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(2) จัดกิจกรรมพัฒนาชุมชนท้องถิ่นและแหล่งท่องเที่ยว เช่น กิจกรรมทำความสะอาด จัดระเบียบชุมชนด้วยการจัดทำกฎระเบียบของชุมชนเพื่อเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

2) ยุทธศาสตร์การสร้างความรู้ความเข้าใจและจิตสำนึกให้กับผู้ประกอบการ โดยมีมาตรการเชิงกลยุทธ์ ดังนี้

(1) ฝึกอบรม ให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการเกี่ยวกับการดำเนินงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ประโยชน์ที่จะได้รับและการขอรับรองมาตรฐานสากล ISO9000, GMP, มาตรฐานของมูลนิธิใบไม้เขียว เป็นต้น

(2) จัดทำแนวทางหรือมาตรฐานอย่างง่ายให้ผู้ประกอบการเริ่มพัฒนาการดำเนินงานให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เช่น แนวทางการบำบัดน้ำเสียก่อนปล่อยออกสู่ธรรมชาติ การนำน้ำเสียกลับมาใช้ใหม่ แนวทางการลดการใช้พลังงาน รวมถึงการให้การสนับสนุนในการพัฒนามาตรฐานสุขาภิบาลอาหาร “Clean Food Good Taste” เป็นต้น

(3) จัดหาเงินทุนดอกเบี้ยต่ำและให้ผลประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้ประกอบการ เพื่อพัฒนาการดำเนินงานให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

(4) ให้อำนาจหรือประกาศนียบัตรแก่สถานประกอบการที่ได้พัฒนาการดำเนินงานให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

ข้อเสนอแนะ

1. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ควรเพิ่มการเผยแพร่และถ่ายทอดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555 - 2559 ให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับรู้ เข้าใจ และนำไปใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาและจัดการท่องเที่ยว โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ดูแลแหล่งท่องเที่ยว ตลอดจนคนในชุมชน เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาและจัดการท่องเที่ยว

2. พื้นที่เกาะเสม็ดมีหน่วยงานสำคัญที่มีภาระหน้าที่ในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด และศูนย์อนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง การเพิ่มบทบาทหรือการบังคับใช้กฎระเบียบของหน่วยงานทั้งสองแห่ง จะเป็นการสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาการท่องเที่ยวบนเกาะเสม็ดให้เป็นไปในแนวทางของความยั่งยืน

3. ความขัดแย้งของกฎระเบียบของกรมธนารักษ์และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เรื่องการสร้างรีสอร์ตและสิ่งปลูกสร้างที่ได้กล่าวไปแล้ว คือ ผู้เช่าที่ดินกับกรมธนารักษ์จะนำที่ดินไปทำอะไรก็ได้ การสร้างที่พัก รีสอร์ตหรือสิ่งปลูกสร้างใดๆ ไม่ได้กำหนดขอบเขตของจำนวนชั้นที่สร้าง เพียงแต่ขอให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการควบคุมอาคาร ในขณะที่กฎระเบียบของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีข้อห้ามไม่ให้สร้างสิ่งปลูกสร้างที่สูงเกิน 1 ชั้น และห้ามไม่ให้นำพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติไปจัดหาผลประโยชน์ ปัจจุบันพบว่าผู้ประกอบการสร้างที่พักที่มีความสูง 3-4 ชั้นโดยที่อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด

ไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้ และหากการก่อสร้างดังกล่าวไม่ได้รับการควบคุมหรือดำเนินการใดๆ อาจส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนของการท่องเที่ยวบนเกาะเสม็ดในอนาคต ดังนั้น กรมธนารักษ์ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ควรประสานความร่วมมือ โดยให้การสร้างสิ่งปลูกสร้างบนเกาะเป็นไปตามกฎระเบียบของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ซึ่งมีการควบคุมสิ่งปลูกสร้าง และรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างเข้มงวด

4. หน่วยงานภาครัฐควรจัดระเบียบผู้ประกอบการเรือเร็วที่รับส่งนักท่องเที่ยวตามหาดต่างๆ รอบเกาะ ให้รับส่งนักท่องเที่ยวที่ท่าเรือหน้าด่านเท่านั้น เพื่อให้อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ดเก็บค่าเข้าอุทยานจากนักท่องเที่ยวได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย พร้อมกับบังคับใช้กฎระเบียบอย่างเข้มงวด และลงโทษผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง

บรรณานุกรม

- กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2554). **แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559**. เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2555 จาก http://www.mots.go.th/ewt_dl_link.php?nid=4147
- กัญญ์ชลา สุจิตรกุล. นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬา จังหวัดระยอง. 2557 (22 ตุลาคม). การสัมภาษณ์.
- จันทร์จิรา สังข์สุวรรณ. ประธานวิสาหกิจชุมชนเกาะเสม็ด. 2557 (22 พฤศจิกายน). การสัมภาษณ์.
- ชวนชม ปริ้มผล. ผู้ช่วยธุรการ องค์การบริหารส่วนตำบลเพ. 2557 (7 พฤศจิกายน). การสัมภาษณ์.
- ชัยรัตน์ ไตรรัตน์จรัสพร. นายกสมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดระยอง. 2557 (7 พฤศจิกายน). การสัมภาษณ์.
- ประจวบ จำเนียรศรี. ปราชญ์ชาวบ้าน. 2557 (22 ตุลาคม). การสัมภาษณ์.
- พัศลินทร์ เศวตรัตน์. ผู้ช่วยผู้อำนวยการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานระยอง. 2557 (22 ตุลาคม). การสัมภาษณ์.
- ภราเดช พยัฆวิเชียร. 2549. การพัฒนาด้านการท่องเที่ยวของไทยทั้งอดีต ปัจจุบันและอนาคต. เข้าถึงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 จาก http://www.etatjournal.com/upload/130/25492_1.pdf
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2554). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ. (พิมพ์ครั้งที่ 23) กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
- สุนันท์ สังข์สุวรรณ. ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 4 ตำบลเพ เกาะเสม็ด จังหวัดระยอง. 2557 (22 พฤศจิกายน). การสัมภาษณ์.
- สุรัชย์ สุขสวัสดิ์. หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสำนักงานจังหวัดระยอง. 2557 (22 ตุลาคม). การสัมภาษณ์.

- สุลาวัลย์ เพชรนคร. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 3 องค์การบริหารส่วนตำบลเพ. 2557 (7 พฤศจิกายน). การสัมภาษณ์.
- สุเมธ สายทอง. หัวหน้าอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด. 2557 (7 พฤศจิกายน). การสัมภาษณ์.
- ธีรณัฐเศรษฐ์ วงษ์บำพรุ. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเพ. 2557 (7 พฤศจิกายน). การสัมภาษณ์.
- อริศรา สงวนนาม. เจ้าหน้าที่สื่อความหมายและนันทนาการ อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด. 2557 (7 พฤศจิกายน). การสัมภาษณ์.
- Aref, F. (2011). **Sense of Community and Participation for Tourism Development.** Life Science Journal. 8 (1): 20-25.
- Aref, F.; Ma'rof, R. and 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.
- Boyne, G. A. and Walker, R. M. (2010). **Strategic Management and Public Service Performance: The Way Ahead.** Public Administration Review. 70 (December): 185-192.
- International Association for Public Participation. (2014). **IAP2 Public Participation Spectrum.** <http://www.iap2.org.au/documents/item/84>, Accessed on: March 30, 2014.
- Kennett-Hensel, P. A.; Sneath, J. Z. and 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.
- Porter, M. E. (1980). **Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors.** New York: The Free Press.
- Pugh, J. and Bourgeois, L. J. III. (2011). **"Doing" Strategy.** Journal of Strategy and Management. 4 (2): 172-179.
- United Nations Environment Programme and World Tourism Organization. (2005). **Making Tourism More Sustainable: A Guide for Policy Makers.** <http://www.unep.fr/shared/publications/pdf/DTIx0592xPA-TourismPolicyEN.pdf>, Accessed on: January 9, 2014

Van Meter, D. S. and Van Horn, C. E. (1975). **The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework.** Administration and Society. 6 (February): 445-487.