

การจัดกิจกรรมพื้นที่พิเศษ
เพื่อการท่องเที่ยว



กลยุทธ์
กลยุทธ์

มิ่งสรรพ ชาวสอาด

มูลนิธิสถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ

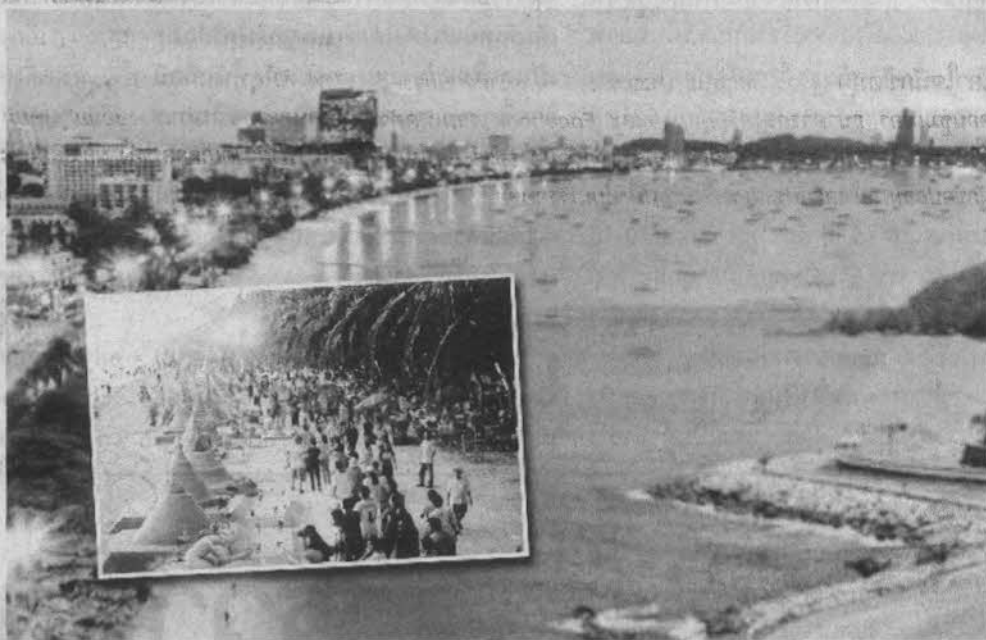
การจัดการพื้นที่พิเศษ เพื่อการท่องเที่ยว

ในปัจจุบันผู้ที่สนใจจะลงทุนในประเทศไทยมักจะหันไปมองพื้นที่พิเศษภาคตะวันออก ซึ่งรัฐบาลได้ลงทุนอย่างมหาศาลเพื่อให้เป็นสปริงบอร์ดของการก้าวไปสู่ไทยแลนด์ 4.0 ซึ่งอาศัยนวัตกรรมด้านอุตสาหกรรมเป็นตัวขับเคลื่อน หากไม่จริงจริง แล้วตัวขับเคลื่อนที่สำคัญของเศรษฐกิจไทยทั้งในปัจจุบันและใน 10 ปีข้างหน้ามันไม่ได้มาจากภาคอุตสาหกรรม แต่จะมาจากภาคเศรษฐกิจท่องเที่ยว ซึ่งขณะนี้ได้นำหน้าภาคเกษตรไปแล้วในเรื่องของมูลค่าเพิ่ม นำหน้าภาคอุตสาหกรรมไปแล้วในด้านการจ้างงาน และยังมีดุลชำระเงินที่เป็นบวกที่มากกว่าดุลการค้าอีกด้วย

อีกประเด็นหนึ่งที่มีคนรู้กันน้อย ก็คือว่าที่จริงแล้วเรามีพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลขององค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) อันเป็นองค์กรมหาชน ให้ดำเนินการในพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน 9 พื้นที่ เช่น ที่คุ้งบางกระเจ้า เขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งตะวันออก เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา และพื้นที่พิเศษเมืองเก่าแก่น เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามัน และเขตพัฒนาการท่องเที่ยวหมู่เกาะทะเลใต้ เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้รับมอบหมายให้ดูแลการพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชนอีกด้วย

เมื่อต้นเดือนเมษายนที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย โดยมีพระราชกฤษฎีกาย้ายองค์การดังกล่าวเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ทำให้ผู้กำกับองค์กรเปลี่ยนจากนายกรัฐมนตรีเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าน่าจะทำให้การดำเนินงานคล่องตัวมากขึ้น แต่ที่ผู้เขียนเห็นว่าสำคัญและสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการได้ก็คือ มาตรา 21 ที่กำหนดให้องค์กรนี้ทำการจัดการพื้นที่อย่างเป็นระบบตั้งแต่จำแนกการใช้ที่ดิน ประโยชน์ที่ดิน การวางยุทธศาสตร์ และแผนแม่บทระดับพื้นที่ ตลอดจนการนำเอาภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมมาใช้ให้คุ้มค่าและยั่งยืน

สิ่งที่ผู้เขียนอยากจะเน้นก็คือว่า การพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทยในยุคปัจจุบันซึ่งเป็นยุคทองที่นักท่องเที่ยวหลั่งไหลเข้ามาอย่างมหาศาลทำให้เกิดปัญหาด้านการรองรับหรือปัญหาการจัดการอุปทาน (Supply) มากกว่าปัญหาทางด้านอุปสงค์ (Demand) การจัดการเชิงพื้นที่จึงเป็นการจัดการที่สำคัญ แต่เดิมเรามักจะจัดการแหล่งท่องเที่ยวเป็นที่เป็นที่หรือเป็นจุดเป็นจุด แต่ในยุคปัจจุบันที่นักท่องเที่ยวเข้ามาถึงเกือบ 40 ล้านคนแล้ว และภายใน 10 ปี ก็อาจจะถึง 50-60 ล้านคน เทียบเท่าประเทศท่องเที่ยวสำคัญในยุโรป การจัดการท่องเที่ยวระดับแหล่งโดยไม่บูรณาการในระดับระบบนิเวศ เช่น ในระดับตำบล ระดับลุ่มน้ำย่อย หรือระดับเมือง จะ



ยังเป็นการมอบหมายพื้นที่เป็นคลัสเตอร์ (Cluster) ที่มีขนาดใหญ่บ้างเล็กบ้าง อีกทั้งยังขาดตัวชีวิตที่เป็นมาตรฐานเดียวกันสำหรับเขตต่างๆ โดยเฉพาะด้านสาธารณูปโภค เช่น ดัชนีศักยภาพชี้แนะว่าประจวบคีรีขันธ์มีศักยภาพสูงกว่าเพชรบุรีที่ได้รับมอบหมายให้เป็นศูนย์ในปัจจุบัน หรือเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมรดกโลกด้านวัฒนธรรม (อพท.4) มีสุขุทัยเป็นหัวหน้ากลุ่ม แต่ศูนย์กลางด้านโลจิสติกส์และสาธารณูปโภคกลับไปอยู่ที่พิษณุโลก จากผลการวิเคราะห์ดัชนีศักยภาพด้านการท่องเที่ยว ซึ่งจัดทำโดยมูลนิธิสถาบันศึกษานโยบายสาธารณะในปี พ.ศ. 2560 พบว่า จังหวัดพิษณุโลกมีความพร้อมในการเป็นศูนย์กลาง (Center) มากกว่าจังหวัดสุโขทัย ทั้งการขนส่งทางบกและทางอากาศ โครงสร้างพื้นฐานด้านการท่องเที่ยว ทั้งโรงแรม ร้านอาหาร ความพร้อมด้านสุขภาพอนามัย รวมไปถึงทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนการท่องเที่ยวอีกด้วย หรือเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา และพื้นที่พิเศษเมืองเก่าแก่นซึ่งควรจะมีศูนย์กลางที่จังหวัดเชียงใหม่ซึ่งมีความพร้อมสูงทั้งด้านจำนวนนักท่องเที่ยว และการรองรับการท่องเที่ยวเป็น แต่เจ้าหน้าที่ของ อพท. ที่เป็นเลขานุการกลุ่มกลับอยู่ที่น่าน เป็นต้น นอกจากนั้นการที่บางคลัสเตอร์ใหญ่มาก เช่น กลุ่มล้านนาไม่เกิดการกระจายออกจากเชียงใหม่มากเกินไป

การจัดการที่เป็นระบบต้องเริ่มที่ให้มีการจัดการแบ่งจังหวัดตามศักยภาพด้านการท่องเที่ยวทางด้านนิมิตและชีพพลาย โดยมีตัวชีวิตที่เป็นระบบและจัดกลุ่มให้เล็กลง มีการเกื้อหนุนกันทั้งในด้านโลจิสติกส์และในด้านทรัพยากรท่องเที่ยว และเป็นการจัดการตามความเป็นไปได้ของโปรแกรมท่องเที่ยว

สำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพสูง เช่น เลย และเพชรบูรณ์ ซึ่งในอนาคตจะเป็น Hub สำคัญมากสำหรับการท่องเที่ยวในประเทศ เพราะอากาศอำนวยเป็นอย่างยิ่ง และมีพื้นที่เป็นของราชการมากพอที่จะเอามาเตรียมการวางแผนให้มีการดำเนินการไปในทิศทางที่จะยกระดับทั้งกลุ่มพร้อมกัน การทำเช่นนี้จะทำให้การประเมินประสิทธิผลสำเร็จได้ นอกจากนี้ยังอาจใช้ดัชนีศักยภาพเป็นตัววัดประสิทธิภาพของการพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับจังหวัดได้อีกด้วย และที่สำคัญก็ควรใช้ดัชนีนี้ชี้ให้หมื่นนักการเมืองเห็นว่าไม่ใช่ทุกจังหวัดลงทุนด้านการท่องเที่ยวได้

นอกจากนี้ ยังควรมีการพัฒนาหรือยกระดับสิ่งแวดล้อมความสะอาด เช่น ศูนย์บริการริมทาง ซึ่งเวลานี้เราใช้ปั๊มน้ำมัน ให้มีห้องน้ำที่แห้งและสะอาดมากขึ้น ซึ่งจะมีการเก็บค่าใช้จ่ายนักท่องเที่ยวไม่มากนักหากสะอาดจริงในเมืองรองควรกำหนดให้ร้านสะดวกซื้อ ร้านกาแฟ มีห้องน้ำและสามารถเอามูลค่าการลงทุนในห้องน้ำมาลดหย่อนภาษีได้ มีการให้ติดธงรับรองห้องน้ำที่สะอาด ไม่ใช่ให้ปั๊มน้ำมันเองว่าสะอาด และควรจะสนับสนุนท่องเที่ยวชุมชนเรื่องห้องน้ำ เพราะถ้าเป็น Day trip ไม่ค้างคืนในชุมชนนักท่องเที่ยวจะไม่มีห้องน้ำเข้า คนไทยเคยบ่นว่าค่าห้องน้ำที่ประเทศจีน แต่เดี๋ยวนี้นักจีนเที่ยวชอกเชกออกไปยังจังหวัดรองก็เริ่มบ่นเรื่องห้องน้ำของไทยเหมือนกัน

การท่องเที่ยวเมืองรองเป็นเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญ ไม่เชื่อไปดูข้อมูลประชากรในเมือง เมืองไหนไม่มีการท่องเที่ยว เศรษฐกิจก็เริ่มอืดตัว และคนย้ายออกมากกว่าย้ายเข้า แต่การจัดการเมืองรองไม่ใช่แค่กระตุ้นให้คนมามากๆ แต่ต้องคำนึงถึงความสามารถด้านการรองรับด้วย เพราะถ้านักท่องเที่ยวมาครั้งแรกไม่ประทับใจก็จะกลายเป็นภาพลักษณ์ที่

พัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งตะวันออก เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา และพื้นที่พิเศษเมืองเก่าล้านนา เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามัน และเขตพัฒนาการท่องเที่ยวหมู่เกาะทะเลใต้ เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้รับมอบหมายให้ดูแลการพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชนอีกด้วย

เมื่อต้นเดือนเมษายนที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย โดยมีพระราชกฤษฎีกาย้ายองค์กรดังกล่าวเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ทำให้ผู้กำกับองค์กรเปลี่ยนจากนายกรัฐมนตรีเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าน่าจะทำการดำเนินงานคล่องตัวมากขึ้น แต่ที่ผู้เขียนเห็นว่าสำคัญและสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการได้อย่างเป็นระบบตั้งแต่จำแนกการใช้ที่ดิน ประโยชน์ที่ดิน การวางยุทธศาสตร์ และแผนแม่บทระดับพื้นที่ ตลอดจนการนำเอาภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมมาใช้ให้คุ้มค่าและยั่งยืน

สิ่งที่ผู้เขียนอยากจะเน้นก็คือว่า การพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทยในยุคปัจจุบันซึ่งเป็นยุคทองที่นักท่องเที่ยวหลังโหลเข้ามาอย่างมหาศาลทำให้เกิดปัญหาด้านการรองรับหรือปัญหาการจัดการอุปทาน (Supply) มากกว่าปัญหาทางด้านอุปสงค์ (Demand) การจัดการเชิงพื้นที่จึงเป็นการจัดการที่สำคัญ แต่เดิมเรามักจะจัดการแหล่งท่องเที่ยวเป็นที่เป็นที่หรือเป็นจุดเป็นจุด แต่ในยุคปัจจุบันที่นักท่องเที่ยวเข้ามาถึงเกือบ 40 ล้านคนแล้ว และภายใน 10 ปี ก็อาจจะถึง 50-60 ล้านคน เทียบเท่าประเทศท่องเที่ยวสำคัญในยุโรป การจัดการท่องเที่ยวระดับแหล่งโดยไม่บูรณาการในระดับระบบนิเวศ เช่น ในระดับตำบล ระดับลุ่มน้ำย่อย หรือระดับเมือง จะทำให้เกิดปัญหาด้านการรองรับ ซึ่งจะทำให้ในที่สุดทรัพยากรท่องเที่ยวก็อาจจะเสื่อมโทรมลงได้ ดังนั้นการสนับสนุนให้องค์กรที่มีพื้นที่พิเศษด้านการท่องเที่ยวดำเนินงานได้อย่างคล่องตัว จะช่วยให้สามารถแก้ไขและบรรเทาปัญหาการรองรับได้ทันทั่วถึง

อย่างไรก็ดี การมอบหมายพื้นที่พิเศษในปัจจุบัน แม้ว่าจะมีการมอบหมายพื้นที่ที่สำคัญให้ดูแล แต่

ยังเป็นการมอบหมายพื้นที่เป็นคลัสเตอร์ (Cluster) ที่มีขนาดใหญ่บ้างเล็กบ้าง อีกทั้งยังขาดตัวชี้วัดที่เป็นมาตรฐานเดียวกันสำหรับเขตต่างๆ โดยเฉพาะด้านสาธารณูปโภค เช่น ดัชนีศักยภาพชี้แนะว่าประจวบคีรีขันธ์มีศักยภาพสูงกว่าเพชรบุรีที่ได้รับมอบหมายให้เป็นศูนย์ในปัจจุบัน หรือเขตพัฒนาการท่องเที่ยวมรดกโลกด้านวัฒนธรรม (อพท.4) มีสุขุขทัยเป็นหัวหน้ากลุ่ม แต่ศูนย์กลางด้านโลจิสติกส์และสาธารณูปโภคกลับไปอยู่ที่พิษณุโลก จากผลการวิเคราะห์ดัชนีศักยภาพด้านการท่องเที่ยว ซึ่งจัดทำโดยมูลนิธิสถาบันศึกษานโยบายสาธารณะในปี พ.ศ. 2560 พบว่า จังหวัดพิษณุโลกมีความพร้อมในการเป็นศูนย์กลาง (Center) มากกว่าจังหวัดสุโขทัย ทั้งการขนส่งทางบกและทางอากาศ โครงสร้างพื้นฐานด้านการท่องเที่ยว ทั้งโรงแรม ร้านอาหาร ความพร้อมด้านสุขภาพอนามัย รวมไปถึงทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนการท่องเที่ยวอีกด้วย หรือเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา และพื้นที่พิเศษเมืองเก่าล้านนาซึ่งควรจะมีศูนย์กลางที่จังหวัดเชียงใหม่ซึ่งมีความพร้อมสูงทั้งด้านจำนวนนักท่องเที่ยว และการรองรับการท่องเที่ยวเป็น แต่เจ้าหน้าที่ของ อพท. ที่เป็นเลขานุการกลุ่มกลับอยู่น่าน เป็นต้น นอกจากนี้การที่บางคลัสเตอร์ใหญ่มากเช่น กลุ่มล้านนาก็ไม่เกิดการกระจายออกจากเชียงใหม่มากเกินไป

การจัดการที่เป็นระบบต้องเริ่มที่ให้มีการจัดการแบ่งจังหวัดตามศักยภาพด้านการท่องเที่ยวทางด้านนิเวศและสุขภาพ โดยมิตัวชี้วัดที่เป็นระบบและจัดกลุ่มให้เล็กลง มีการเกื้อหนุนกันทั้งในด้านโลจิสติกส์และในด้านทรัพยากรท่องเที่ยว และเป็นการจัดการตามความเป็นไปได้ของโปรแกรมท่องเที่ยว (Itinerary) ของนักท่องเที่ยว เพราะนักท่องเที่ยวจะไปเที่ยวทีละ 7-8 จังหวัดนั้นเป็นไปได้น้อย เช่น สุโขทัยร่วมกับตาก และอุตรดิตถ์ พิษณุโลกรวมกับเพชรบูรณ์และเลย เป็นต้น ดัชนีนี้จะช่วยสะท้อนถึงความแตกต่างและความเกื้อหนุนกันระหว่างจังหวัดศูนย์กลางและจังหวัดพันธมิตร

นอกจากนี้ อพท.ยังควรเตรียมแผนระยะยาว

สำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพสูง เช่น เลย และเพชรบูรณ์ ซึ่งในอนาคตจะเป็น Hub สำคัญมากสำหรับการท่องเที่ยวในประเทศ เพราะอากาศอำนวยเป็นอย่างยิ่ง และมีพื้นที่เป็นของราชการมากพอที่จะเอามาเตรียมการวางแผนให้มีการดำเนินการไปในทิศทางที่จะยกระดับทั้งกลุ่มพร้อมกัน การทำเช่นนี้จะทำให้การประเมินประสิทธิภาพสำเร็จได้ นอกจากนี้ยังอาจใช้ดัชนีศักยภาพนี้เป็นตัววัดประสิทธิภาพของการพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับจังหวัดได้อีกด้วย และที่สำคัญก็ควรใช้ดัชนีนี้ชี้ให้เห็นว่าการเมืองเห็นหรือไม่ใช่ทุกจังหวัดลงทุนด้านการท่องเที่ยวได้

นอกจากนี้ ยังควรมีการพัฒนาหรือยกระดับสิ่งแวดล้อมความสะดวก เช่น ศูนย์บริการริมทาง ซึ่งเวลานี้เราใช้ปั้มน้ำมัน ให้มีห้องน้ำที่แห้งและสะอาดมากขึ้น ซึ่งจะมีการเก็บค่าใช้จ่ายนักท่องเที่ยวไม่มากนักหากสะอาดจริงในเมืองรองควรกำหนดให้ร้านสะดวกซื้อ ร้านอาหาร มีห้องน้ำและสามารถเอามูลค่าการลงทุนในห้องน้ำมาลดหย่อนภาษีได้ มีการให้ติดธงรับรองห้องน้ำที่สะอาด ไม่ใช่ให้ปั้มน้ำมันเองว่าสะอาด และควรจะสนับสนุนท่องเที่ยวชุมชนเรื่องห้องน้ำ เพราะถ้าเป็น Day trip ไม่ค้างคืนในชุมชนนักท่องเที่ยวจะไม่มีห้องน้ำเข้า คนไทยเคยบ่นว่าเคยห้องน้ำที่ประเทศจีน แต่เดี๋ยวนี้คนจีนเที่ยวชอกเชกออกไปยังจังหวัดรองก็เริ่มบ่นเรื่องห้องน้ำของไทยเหมือนกัน

การท่องเที่ยวเมืองรองเป็นเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญ ไม่เชื่อไปดูข้อมูลประชากรในเมือง เมืองไหนไม่มีการท่องเที่ยว เศรษฐกิจก็เริ่มอืดตัว และมีคนย้ายออกมากกว่าย้ายเข้า แต่การจัดการเมืองรองไม่ใช่แค่กระตุ้นให้คนมามากมาย แต่ต้องคำนึงถึงความสามารถด้านการรองรับด้วย เพราะถ้านักท่องเที่ยวมาครั้งแรกไม่ประทับใจก็จะกลายเป็นภาพลักษณ์ที่ไม่ดีไปอีกนานละ

ประเทศไทยต้องพึ่งการท่องเที่ยวเป็นเสาหลักในการพัฒนาแน่นอน ยิ่งไง ก็ขอสุชา 3.0 ให้เมืองรองก่อนเถอะ ตอนนี้ยังเป็น 0.3 คือ ไม่ค่อยจะมีหรือมีแต่ไม่ได้มาตรฐาน !!

(สำหรับผู้สนใจข้อมูลดัชนีด้านการท่องเที่ยว
ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ www.khonthai4-0.net/)