

## ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวของอาเซียน และความท้าทายสำหรับประเทศไทย

สมาชิกประชาคมอาเซียนมีเป้าหมายเดียวกันคือการดำเนินการตามแผนเพื่อพัฒนาและเชื่อมโยงกันในทุกด้านอันจะนำไปสู่การรวมตัวและการบูรณาการอาเซียน (ASEAN Integration) ซึ่งมี “หนึ่งวิสัยทัศน์ หนึ่งอัตลักษณ์ หนึ่งประชาคม” ผ่านการพัฒนาสามเสาหลัก ได้แก่ เสาการเมืองและความมั่นคง เสาเศรษฐกิจ และเสาสังคมและวัฒนธรรม การท่องเที่ยวเป็นประเด็นหนึ่งที่ประเทศสมาชิกต่างสนับสนุนเพื่อผลักดันการบูรณาการอาเซียน เนื่องจากการท่องเที่ยวองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของเสาเศรษฐกิจ เป็นส่วนหนึ่งของภาคบริการที่เป็นแหล่งรายได้สำคัญของภูมิภาคนี้ ทำให้เกิดการสร้างงานและการเคลื่อนย้ายแรงงาน นอกจากนี้ยังมีความสำคัญกับเสาสังคมและวัฒนธรรมด้วยเช่นกัน เนื่องจากการท่องเที่ยวส่งผลกระทบต่อโดยตรงกับสิ่งแวดล้อมทางกายภาพเช่นสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรม<sup>1</sup> เช่น วิถีชีวิตชุมชน ค่านิยมท้องถิ่น แต่ในทางกลับกัน การท่องเที่ยวจะเชื่อมโยงอาเซียนในระดับบุคคลต่อบุคคล เนื่องจากการท่องเที่ยวส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้และแลกเปลี่ยนความแตกต่างทางวัฒนธรรมเพื่อสร้างความเข้าใจระหว่างกัน ผลกระทบเหล่านี้อาจเป็นไปในเชิงบวกหรือลบก็ได้ จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาร่วมกันและเตรียมรับมือกับความท้าทายที่มาพร้อมกับการท่องเที่ยวซึ่งมีแนวโน้มเติบโตสูงมากในอนาคต เพื่อเกิดประโยชน์สูงสุดและผลเสียต่ำที่สุด

ที่ผ่านมา อาเซียนส่งเสริมความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวระหว่างกันด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การงดเว้นการตรวจลงตราระหว่างกัน การส่งเสริมริเริ่มความร่วมมือในการจัดทำความตกลงการตรวจตราเพียงครั้งเดียว (Single Visa) จัดทำแผนยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวอาเซียน (ASEAN Tourism Strategic Plan: ATSP) พ.ศ. 2554-2558 (ค.ศ. 2011-2015) นอกจากนี้ยังมีการพบปะเพื่อปรึกษาหารือของผู้แทนรัฐสมาชิกอาเซียนผ่านการประชุมระดับรัฐมนตรีท่องเที่ยว และการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านการท่องเที่ยว เป็นต้น<sup>2</sup>

ความคืบหน้าล่าสุดเห็นจะเป็นการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวอาเซียนฉบับใหม่สำหรับปี พ.ศ. 2559-2568 (ค.ศ. 2016-2025) เพื่อรองรับสถานการณ์การท่องเที่ยวในภูมิภาคที่เปลี่ยนแปลงไปโดยมีวิสัยทัศน์คือ “ภายในปี พ.ศ. 2568 อาเซียนจะเป็นจุดหมายปลายทางการท่องเที่ยวอาเซียนที่มีคุณภาพ โดยนำเสนอความหลากหลายผ่านประสบการณ์อาเซียนอันนำไปสู่การท่องเที่ยวอย่างมีความรับผิดชอบและยั่งยืน มีความครอบคลุมในทุกมิติอย่างมีสมดุล เพื่อนำไปสู่การกินดีอยู่ดีและความเป็นอยู่ที่ดีทางเศรษฐกิจและสังคมประชาชนอาเซียน”<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Ecological Tourism in Europe – ETE. “Sustainable Tourism Development in UNESCO: Designated Sites in South-Eastern Europe” Retrieved from [http://portal.unesco.org/en/files/45338/12417872579Introduction\\_Sustainable\\_Tourism.pdf/Introduction\\_Sustainable\\_Tourism.pdf](http://portal.unesco.org/en/files/45338/12417872579Introduction_Sustainable_Tourism.pdf/Introduction_Sustainable_Tourism.pdf).

<sup>2</sup> Thekob Tourismthailand.org/AEC. 4 March 2015. “การประชุมการท่องเที่ยวอาเซียน ASEAN Tourism Forum (ATF 2015)” Retrieved from <http://th.aectourismthai.com/content2/2866>.

<sup>3</sup> กระทรวงการต่างประเทศ. 22 ม.ค. 2016. “คณะรัฐมนตรี (19 ม.ค. 59) มีมติเห็นชอบในหลักการแผนยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวอาเซียน พ.ศ. 2559 -2568 (ASEAN Tourism Strategic Plan: ATSP 2016 - 2025) สาระสำคัญของแผนยุทธศาสตร์ ATSP 2016 – 2025” [http://www.mfa.go.th/asean/th/news/5702/63890-คณะรัฐมนตรี-\(19-ม.ค.-59\)-มีมติเห็นชอบในหลักการแผนย.html](http://www.mfa.go.th/asean/th/news/5702/63890-คณะรัฐมนตรี-(19-ม.ค.-59)-มีมติเห็นชอบในหลักการแผนย.html).

โดยวางยุทธศาสตร์ไว้ 2 ด้านหลักๆ ด้วยกัน คือ 1) การเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของอาเซียนให้เป็น Single Tourism Destination ผ่านกลยุทธ์ต่างๆ เช่น เพิ่มการทำการตลาด สร้างผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวให้หลากหลาย ดึงดูดการลงทุนด้านการท่องเที่ยว เสริมสร้างสมรรถนะของทรัพยากรบุคคลด้านการท่องเที่ยว นำมาตรฐานที่อาเซียนกำหนดให้สถานประกอบการ การบริการ และแหล่งท่องเที่ยวไปใช้ปฏิบัติจริง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการอำนวยความสะดวก ส่วนยุทธศาสตร์ที่ 2) คือ พัฒนาให้การท่องเที่ยวของอาเซียนยั่งยืนและมีส่วนร่วม (sustainable and inclusive) โดยการเพิ่มการมีส่วนร่วมจากชุมชนท้องถิ่น ภาคเอกชน และหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์สถานที่ท่องเที่ยวที่เป็นมรดกทางประวัติศาสตร์ และส่งเสริมความตระหนักรู้และการตอบสนองต่อประเด็นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ

อย่างไรก็ตาม ในการจัดทำ ATSP II สำหรับปี 2016-2025 ได้พิจารณาและทบทวน ATSP ฉบับแรก แต่พบว่าไม่ได้เปลี่ยนแปลงทิศทางและสาระสำคัญมากนัก Imtiaz Muqbil บรรณาธิการบริหารจากเว็บไซต์เกี่ยวกับการท่องเที่ยวชื่อ Travel Impact Newswire ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนยุทธศาสตร์แผนใหม่นี้ไว้ได้อย่างน่าสนใจ<sup>4</sup> ว่า ATSP II ยังคงเน้นหนักเรื่องการทำการตลาดเพื่อเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวเข้าประเทศ โดยไม่มีการพูดถึงระบบบริหารจัดการการท่องเที่ยวให้ครบวงจร แผนดังกล่าวแสดงให้เห็นเจตนาที่จะต้อนรับนักท่องเที่ยวจำนวนมาก แต่ความสามารถในการรองรับนั้นเป็นสิ่งที่ต้องตั้งคำถาม จำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทำให้เกิดปัญหาการสร้างขยะ การทำลายสิ่งแวดล้อม การใช้น้ำจืดในการอุปโภคบริโภคมากขึ้น เป็นต้น<sup>5</sup> ซึ่งไม่ปรากฏมาตรการรองรับที่ชัดเจนในแผนดังกล่าว นอกจากนี้ยังไม่มีระบบสำรวจความพึงพอใจของนักท่องเที่ยวเพื่อที่จะได้นำความคิดเห็นเหล่านี้มาปรับปรุงการให้บริการต่อไป

อีกประเด็นหนึ่งซึ่งถือว่าเป็นปัญหาของแผนดังกล่าวคือ การอ้างจุดมุ่งหมายเกี่ยวกับการพัฒนาการท่องเที่ยวคุณภาพที่ยั่งยืนและมีส่วนร่วม แต่การดำเนินการกลับตรงกันข้าม<sup>6</sup> การท่องเที่ยวที่ยั่งยืน<sup>7</sup> หมายถึงการท่องเที่ยวที่ยกระดับคุณภาพชีวิตของชุมชนที่มีแหล่งท่องเที่ยว อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติและวัฒนธรรม ให้ความสำคัญกับคุณภาพของผลิตภัณฑ์ท่องเที่ยวรวมทั้งความพึงพอใจของนักท่องเที่ยว และมีระบบบริหารจัดการและสอดส่องดูแลเพื่อให้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนแผนนี้ไม่มีทิศทางที่ชัดเจนว่าจะเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นอย่างไร ไม่มีการพูดถึงวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ซึ่งต้องถูกบังคับให้แข่งขันกับวิสาหกิจ การท่องเที่ยวรายใหญ่ทั้งในและต่างประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น กระบวนการร่างแผนทั้งหมดนี้ยังไม่เปิดช่องทางรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ประชาสังคม สหภาพแรงงาน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการนำแผนนี้ไปดำเนินการ

---

<sup>4</sup> Imtiaz Muqbil. 3 FEB, 2016. "An 11-point critique of the ASEAN Tourism Strategic Plan 2016-25" Retrieved from <https://www.travel-impact-newswire.com/about-travel-impact-newswire/>

<sup>5</sup> Ecological Tourism in Europe – ETE. Ibid.

<sup>6</sup> Imtiaz Muqbil. Ibid.

<sup>7</sup> Ecological Tourism in Europe – ETE. Ibid.

แม้ว่าจะมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่าแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนนี้ “น้อยเกินไป” และไม่ครอบคลุมทุกด้าน แต่ก็มองได้ว่าแผนดังกล่าวเป็นการแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันถึงทิศทางรัฐสมาชิกพร้อมจะเดินไป นอกจากนี้แผนดังกล่าวยังมีลักษณะเหมือนคู่มือซึ่งกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ เป็นแนวทางในการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ ไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้นการไม่สามารถปฏิบัติจริงไม่ทำให้ถูกลงโทษใดๆ นอกจากการเสียโอกาสในการพัฒนา การปฏิบัติจริงให้ได้ตามแผนคือแนวทางที่พึงปรารถนา และการปฏิบัติจริงให้ดียิ่งกว่าในแผนคืออุดมคติ ซึ่งถ้ารัฐสมาชิกมีขีดความสามารถและศักยภาพได้ก้าวล้ำไปยิ่งกว่าสิ่งที่กำหนดไว้ในแผนนี้ก็จะเพิ่มแต้มต่อทางเศรษฐกิจได้อย่างมหาศาล

เมื่อมีการกำหนดแนวทางขั้นต่ำไว้ดังนี้ งานชิ้นนี้จะศึกษาต่อไปว่าประเทศไทยเองนั้นจะสามารถดำเนินการตามแนวทางเหล่านี้ได้หรือไม่ อ้างอิงจากแผนยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวไทย พ.ศ. 2558-2560<sup>8</sup> ดูเหมือนจะเป็นความท้าทายอย่างมากสำหรับไทย เพราะ “การท่องเที่ยวไทยยังมีปัญหาสะสมอย่างยาวนานที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในระยะยาว ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความเสื่อมโทรมของแหล่งท่องเที่ยว การกระจุกตัวของนักท่องเที่ยว ความไม่พร้อมของสิ่งอำนวยความสะดวก ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว ทักษะและองค์ความรู้ของบุคลากรท่องเที่ยว ขีดความสามารถในการรองรับของแหล่ง รวมถึงปัญหาการบริหารจัดการของภาครัฐและการบูรณาการเพื่อการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์”

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวของประเทศไทยในครั้งนี้ ได้ตั้งวิสัยทัศน์ว่าไทยจะกลายเป็นจุดหมายของการเดินทางพักผ่อนที่มีคุณภาพ (Quality Leisure Destination) แนวคิดการจัดทำแผนตั้งอยู่บนฐานของการร่วมคิดร่วมทำ การบูรณาการระหว่างภาคส่วนและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย และการวัดความสำเร็จเชิงคุณภาพซึ่งหมายถึงประโยชน์ที่ได้รับในเชิงเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมต้องสมดุลกัน เพื่อผลสุดท้ายคือการพัฒนาที่ยั่งยืน<sup>9</sup> มีการจัดงานระดมความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนรวม 4 ครั้งใน 4 ภูมิภาค ซึ่งจุดตรงใจของการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนมากกว่าขั้นตอนดำเนินงานที่ระบุไว้ใน ATSP II นอกจากนี้ยังแตกต่างจาก ATSP II ตรงที่ไทยให้ความสำคัญกับการเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวควบคู่ไปกับการเพิ่มคุณภาพของการท่องเที่ยว ไม่ว่าจะเป็นการสำรวจความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้เสีย การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การกระจายรายได้ การสร้างแรงจูงใจให้นักท่องเที่ยวจับจ่ายต่อหัวมากขึ้น และพักอยู่นานขึ้น โดยการเพิ่มมูลค่าสินค้าการท่องเที่ยว

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์เฉพาะการท่องเที่ยวของไทยเท่านั้นอาจจะได้เปรียบกว่าการจัดทำแผน ATSP II ตรงที่ขอบเขตแคบและแน่นอนกว่า ทำให้ไทยสามารถวางแผนซึ่งมีรายละเอียดมากกว่า ATSP II ในหลายประเด็นด้วยกัน เช่น พบว่าไทยมีปัญหการกระจุกตัวของนักท่องเที่ยว กล่าวคือ มีอยู่ไม่กี่แห่งในไทยที่นักท่องเที่ยวนิยมไป เช่น กรุงเทพฯ เมืองพัทยา เชียงใหม่ และภูเก็ต ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ จึงวางแผนโดยการ

<sup>8</sup> กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. “แผนยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวไทย พ.ศ. 2558-2560 ”

[http://www.mots.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=7114](http://www.mots.go.th/ewt_dl_link.php?nid=7114)

<sup>9</sup> กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. Ibid.

กระจายช่วงเวลาการท่องเที่ยว เพื่อให้นักท่องเที่ยวเลือกไปจังหวัดอื่นๆ บ้างในแต่ละฤดูกาลตลอดปี และผลักดันเมืองรองที่มีศักยภาพ มีเอกลักษณ์แต่อาจยังไม่เป็นที่นิยมให้กลายเป็นแหล่งท่องเที่ยว ดังที่เห็นจากโครงการ “พื้นที่ 12 เมืองต้องห้าม...พลาด” ได้แก่ จังหวัดลำปาง น่าน เพชรบูรณ์ เลย บุรีรัมย์ สมุทรสงคราม ราชบุรี จันทบุรี ตราด ชุมพร นครศรีธรรมราช และตรัง

อย่างไรก็ตาม การเปรียบเทียบแผนของอาเซียนและของไทยนำไปสู่คำถามเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เนื่องจากผู้ศึกษาค้นเคยกับประเด็นการบริการจัดการมากกว่าประเด็นทางกฎหมายจึงสงสัยว่า แผนยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวควรจัดทำในนามของอาเซียนหรือให้รัฐสมาชิกแต่ละรัฐจัดทำของตัวเองจะมีประสิทธิภาพมากกว่า ส่วนตัวแล้วคิดว่ายุทธศาสตร์ของอาเซียนควรวางกรอบโดยคร่าวๆที่ดำเนินการอยู่นั้นเหมาะสมแล้ว และเป็นหน้าที่ของแต่ละรัฐสมาชิกที่จะจัดทำแผนของตัวเองซึ่งมีรายละเอียดมากกว่าเดิมโดยยึดกรอบและกฎเกณฑ์การชี้วัดความสำเร็จของอาเซียนเป็นพื้นฐาน ไทยต้องปรับวิธีคิดใหม่ เพราะในขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์นี้ไม่ได้คำนึงถึงกรอบความร่วมมือของอาเซียนเลย แม้จะยอมรับว่านักท่องเที่ยวจากเอเชียแปซิฟิกซึ่งรวมอาเซียนด้วยนั้นมาเยือนไทยมากขึ้นเรื่อยๆ และกลายเป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวหลักของไทย แต่ก็ยังไม่ปรากฏว่าผู้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ของไทยนั้นได้มีกรอบแนวคิดถึงการรวมกลุ่มและการบูรณาการอาเซียน

อาเซียนควรทำในสิ่งที่มีแต่อาเซียนเท่านั้นที่ทำได้ สิ่งที่รัฐสมาชิกไม่สามารถทำได้เพียงลำพัง นั่นคือ ความร่วมมือและการบูรณาการระดับภูมิภาค เช่น การผลักดัน ASEAN Single Visa ให้เป็นผลสำเร็จในลักษณะเดียวกับวีซ่าเชงเก้นของสหภาพยุโรป อาเซียนควรช่วยทะลายการมองมุมแคบของแต่ละรัฐสมาชิก เมื่อมี Single Visa แต่ละรัฐสมาชิกก็จะได้ใช้ประโยชน์จากนักท่องเที่ยวที่เข้ามาในประเทศเพื่อนบ้านอาเซียน ตัวอย่างเช่น ร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการประชาสัมพันธ์เส้นทางท่องเที่ยวที่มีจุดเด่นคล้ายๆ กัน ไทยอาจจะร่วมมือกับกัมพูชาเพื่อชูเส้นทางเที่ยวปราสาทหิน จากนครวัดถึงปราสาทเขาพระวิหาร ถึงปราสาทหินอื่นๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย นอกจากนี้ อาเซียนควรมองภาพกว้างและเร่งแก้ปัญหาที่มีลักษณะข้ามพรมแดนอื่นๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยว เช่น ปัญหาหมอกควัน ปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น สิ่งที่ทำหายที่สุดของการบริหารจัดการนั้นคือ การถ่ายทอดนโยบายไปสู่ระดับปฏิบัติการ จากการศึกษาพบว่าในระดับอาเซียนและไทยเองมีการจัดทำเอกสารที่เป็นกรอบหรือแผนการปฏิบัติการจำนวนมาก แต่รายงานสรุปผลการดำเนินการนั้นพบได้น้อยกว่ามาก การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจึงสำคัญมากในการตรวจสอบ ติดตามผลการดำเนินการของคณะทำงานที่เกี่ยวข้อง คณะทำงานต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานภาครัฐควรปรับวิธีคิดเพื่อให้ความสำคัญของการเปิดข้อมูล มากกว่าการหวงข้อมูล

---

นางสาวอดิญาดา ศรีบุญแสน

วิทยากรปฏิบัติการ กลุ่มงานรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่สอง

สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร

