

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมา

จากนโยบายในการพัฒนาบริการและส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวแห่งเอเชีย (Tourism Capital of Asia) โดยกำหนดเป้าหมายหลักในการพัฒนาด้านสาธารณูปโภค ที่พัก สาธารณสุขพื้นฐาน การเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว รูปแบบการท่องเที่ยวที่หลากหลาย การเสนอวัฒนธรรมไทยที่เป็นเอกลักษณ์ การกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว และการต้อนรับด้วยอัธยาศัยไมตรี เป็นต้น ซึ่งเป้าหมายดังกล่าวมีความจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากทุกฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน เพื่อส่งเสริมให้การท่องเที่ยวของไทยได้พัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ และบรรลุเป้าหมายได้ประโยชน์ด้วยกันทุกฝ่ายอย่างเป็นธรรม และมีความยั่งยืน

นโยบายดังกล่าวมีความสำคัญต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวทุกระดับโดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น ประกอบกับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยถ่ายโอนภารกิจด้านการท่องเที่ยวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 3 ภารกิจ ได้แก่ การวางแผนการท่องเที่ยว การปรับปรุง ดูแล บำรุงรักษาสถานที่ท่องเที่ยว และการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ ซึ่งภารกิจดังกล่าวกำหนดถ่ายโอนให้แก่เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร ในประเภทกลุ่มงานเลือกทำโดยอิสระ และนอกจากนี้งานด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว ยังเป็นภารกิจตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดดังนี้

- พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

“มาตรา 68 ภายใต้งบประมาณแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(12) การท่องเที่ยว”

- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

“มาตรา 56 ภายใต้งบบังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(8) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว”

- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

“มาตรา 45 องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

(8) จัดทำกิจกรรมใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

- กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดว่า

“ให้กิจการดังต่อไปนี้เป็นกิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ

(16) ส่งเสริมการท่องเที่ยว”

- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

“มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

(8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว”

“มาตรา 17 ภายใต้งบบังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว”

ฉะนั้น จึงสมควรอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีแหล่งท่องเที่ยวและกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวควรมีแนวทางในการดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อชุมชนและการท่องเที่ยวโดยรวมของประเทศ โดยยึดหลักการของการส่งเสริมการท่องเที่ยวในระบบการท่องเที่ยว (Tourism System) ตามที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยใช้เป็นแนวทางและแนวปฏิบัติ

ในการดำเนินงานด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทยซึ่งมีองค์ประกอบหลัก 3 ด้าน ได้แก่ ด้านแหล่งท่องเที่ยว ด้านการบริการการท่องเที่ยว และด้านการตลาดท่องเที่ยว

เมื่อพิจารณาภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนทั้ง 3 ภารกิจ และหลักการของการส่งเสริมการท่องเที่ยวในระบบการท่องเที่ยวทั้ง 3 ด้าน สามารถนำมาใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม

ดังนั้น การกำหนดให้มีมาตรฐานการส่งเสริมการท่องเที่ยวสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรยึดหลักการดังกล่าวข้างต้นก่อนที่จะกำหนดรายละเอียดหรือตัวชี้วัดในแต่ละมาตรฐานเพื่อให้การส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีทิศทางที่ชัดเจนและปฏิบัติได้ภายใต้กรอบของการถ่ายโอนภารกิจด้านการท่องเที่ยว และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอย่างเต็มศักยภาพจะส่งผลดีต่อชุมชน ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือ

1) ด้านเศรษฐกิจชุมชน จะทำให้ชุมชนมีรายได้จากการท่องเที่ยว ประชาชนมีอาชีพและเกิดการจ้างงาน รวมทั้งยังเป็นการกระตุ้นให้เกิดผลผลิตทางการเกษตรและอุตสาหกรรม ในครัวเรือนตลอดจนสินค้าท้องถิ่นประเภทหัตถกรรมต่างๆ เพื่อตอบสนองนักท่องเที่ยวที่มาใช้บริการทำให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศดีขึ้น

2) ด้านสังคม จะทำให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการท่องเที่ยวมากขึ้น มีความภาคภูมิใจในท้องถิ่น มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้วัฒนธรรมระหว่างชุมชนกับนักท่องเที่ยวทั้งในและต่างประเทศ มีการบริหารจัดการและรับผิดชอบร่วมกัน นอกจากนั้นยังช่วยลดปัญหาการเคลื่อนย้ายไปหางานทำในเมืองของประชาชนในท้องถิ่นอีกด้วย

อย่างไรก็ดี สิ่งสำคัญในการดำเนินการส่งเสริมการท่องเที่ยวที่จะต้องคำนึงถึงนอกจากผลดีทั้ง 2 ด้านดังกล่าวแล้ว ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวนั้นต้องดำเนินการอย่างรอบคอบและคำนึงถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น ดังเช่นผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ผลกระทบต่อวิถีชีวิตที่ดีของประชาชน ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อให้การท่องเที่ยวไทยมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน

1.2 ขอบเขตของมาตรฐาน

1.2.1 มาตรฐานด้านแหล่งท่องเที่ยว ประกอบด้วย

- 1) มีเส้นทางเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว
- 2) มีสิ่งอำนวยความสะดวกในแหล่งท่องเที่ยว

3) มีระบบดูแลรักษาแหล่งท่องเที่ยว

1.2.2 มาตรฐานด้านการบริการการท่องเที่ยว ประกอบด้วย

- 1) มีบริการด้านความปลอดภัย
- 2) มีบริการภัตตาคารและร้านอาหาร
- 3) มีบริการสินค้าและของที่ระลึก
- 4) มีบริการที่พักค้างแรมสำหรับนักท่องเที่ยว
- 5) มีบริการนำเที่ยวและมัคคุเทศก์
- 6) มีบริการด้านบันเทิง และนันทนาการ
- 7) มีบริการด้านสารสนเทศ
- 8) มีบริการด้านขนส่ง

1.2.3 มาตรฐานด้านการตลาดท่องเที่ยว ประกอบด้วย

- 1) มีการกำหนดแผนการตลาดท่องเที่ยว
- 2) มีการสร้างเส้นทางหรือกิจกรรมท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยว
- 3) จัดให้มีการโฆษณาไปยังกลุ่มนักท่องเที่ยว

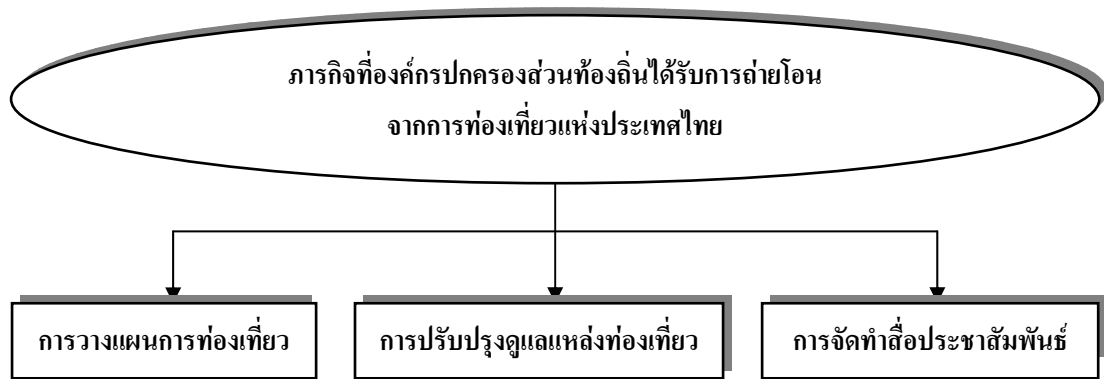
1.3 วัตถุประสงค์

1.3.1 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแหล่งท่องเที่ยวมีมาตรฐานและดัชนีชี้วัดมาตรฐานการส่งเสริมการท่องเที่ยว และขั้นตอนการปฏิบัติงานเพื่อการพัฒนาและปรับปรุงการท่องเที่ยวในท้องถิ่นของตน

1.3.2 เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแหล่งท่องเที่ยวสามารถดำเนินการด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว ตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอน

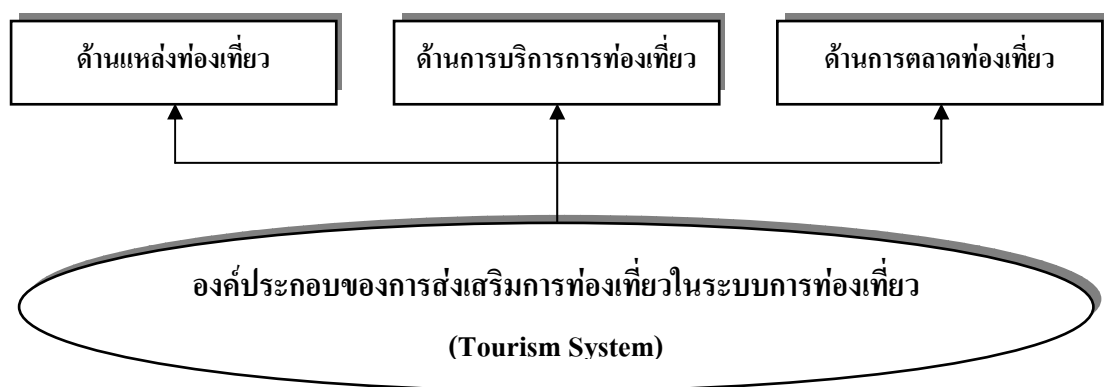
1.4 กรอบแนวคิดการจัดทำมาตรฐานการส่งเสริมการท่องเที่ยว

การจัดทำมาตรฐานการส่งเสริมการท่องเที่ยวตามภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยทั้ง 3 ภารกิจดังกล่าวข้างต้นนั้น สามารถสรุปเป็นแผนภาพ 1.1 ดังนี้



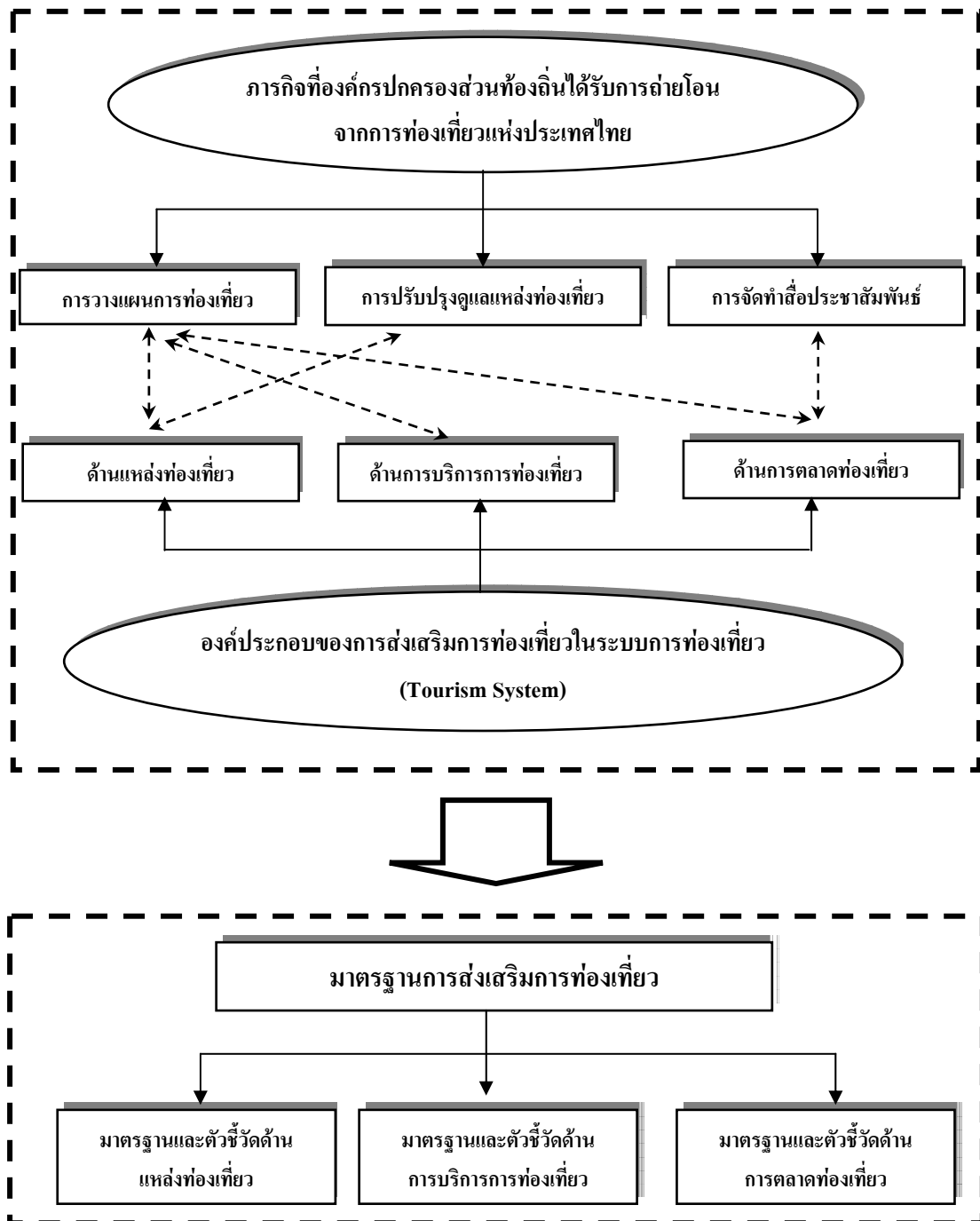
แผนภาพ 1.1 ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอน
จากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการดำเนินการกิจด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวให้ไปสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ต้องคำนึงถึงองค์ประกอบของการส่งเสริมการท่องเที่ยวในระบบการท่องเที่ยว (Tourism System) ซึ่งการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยใช้เป็นหลักการในการดำเนินงานด้านการท่องเที่ยว นั่นคือ ต้องมีการส่งเสริมด้านแหล่งท่องเที่ยว ด้านการบริการการท่องเที่ยว และด้านการตลาดท่องเที่ยว ดังแสดงในแผนภาพ 1.2



แผนภาพ 1.2 องค์ประกอบของการส่งเสริมการท่องเที่ยวในระบบการท่องเที่ยว

จากภารกิจที่ถ่ายโอนและองค์ประกอบของการส่งเสริมการท่องเที่ยวทำให้เกิดความเชื่อมโยงใน 3 ส่วน คือ (1) การวางแผนการท่องเที่ยวต้องทำทั้ง 3 ด้าน คือ ด้านแหล่งท่องเที่ยว ด้านการบริการการท่องเที่ยว และด้านการตลาดท่องเที่ยว (2) การปรับปรุงดูแลแหล่งท่องเที่ยวจะเชื่อมโยงกับองค์ประกอบด้านแหล่งท่องเที่ยว และการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ จะเชื่อมโยงกับองค์ประกอบด้านการตลาดท่องเที่ยว และจากความสัมพันธ์ดังกล่าวทำให้เกิดเป็นกรอบของการกำหนดมาตรฐานการส่งเสริมการท่องเที่ยวใน 3 ด้าน คือ (1) มาตรฐานและตัวชี้วัดด้านแหล่งท่องเที่ยว (2) มาตรฐานและตัวชี้วัดด้านการบริการการท่องเที่ยว และ (3) มาตรฐานและตัวชี้วัดด้านการตลาดท่องเที่ยว ดังแสดงในแผนภาพ 1.3



แผนภาพ 1.3 แสดงกรอบแนวคิดการจัดทำมาตรฐานการส่งเสริมการท่องเที่ยว

1.5 คำนิยาม

1.5.1 การท่องเที่ยว หมายถึง กิจกรรมเพื่อผ่อนคลายความตึงเครียดจากกิจการงานประจำของมนุษย์ซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยทั่วไป 3 ประการ คือ

- 1) เป็นการเดินทางจากที่อยู่อาศัยปกติไปยังสถานที่อื่นเป็นการชั่วคราว
- 2) การเดินทางนั้นต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจหรือความพึงพอใจของผู้เดินทางเอง
- 3) เป็นการเดินทางด้วยวัตถุประสงค์อื่นใดก็ได้ ที่มีใช้เพื่อการประกอบอาชีพหรือหารายได้ แต่เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างต่อไปนี้

- เพื่อพักผ่อนในวันหยุด
- เพื่อวัฒนธรรมหรือศาสนา
- เพื่อการศึกษา
- เพื่อการกีฬาและบันเทิง
- เพื่อชมประวัติศาสตร์และความสนใจพิเศษ
- เพื่องานอดิเรก
- เพื่อเยี่ยมเยือนญาติมิตร
- เพื่อเข้าร่วมประชุมหรือสัมมนา

1.5.2 รูปแบบการท่องเที่ยว หมายถึง รูปแบบการจัดการท่องเที่ยวในลักษณะต่างๆ ได้แก่ การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์หรือการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ การท่องเที่ยวเชิงเกษตร การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม และการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ

1.5.3 การส่งเสริมการท่องเที่ยว หมายถึง การส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาในแหล่งท่องเที่ยวของท้องถิ่นหรือชุมชน และใช้บริการท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวนั้น

1.5.4 แหล่งท่องเที่ยว หมายถึง ทรัพยากรที่สำคัญ จัดเป็นอุปทาน (Supply) การท่องเที่ยว โดยทั่วไปมีการจัดหมวดหมู่ของแหล่งท่องเที่ยวเป็น 5 ประเภท คือ แหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม แหล่งท่องเที่ยวซึ่งแสดงออกถึงประเพณีต่างๆ แหล่งท่องเที่ยวซึ่งแสดงถึงความงดงามในรูปแบบต่างๆ ของภูมิประเทศ แหล่งท่องเที่ยวประเภทที่ให้ความบันเทิง แหล่งท่องเที่ยวอื่นๆ ที่มีลักษณะเฉพาะตัวสำหรับประเทศไทยนั้น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมักแบ่งแหล่งท่องเที่ยวออกเป็น

3 ประเภท คือ แหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ เช่น ภูเขา ถ้ำ น้ำตก แหล่งท่องเที่ยวประวัติศาสตร์ โบราณคดี ได้แก่ พระราชวัง พิพิธภัณฑสถานอุทยานประวัติศาสตร์ เป็นต้น และแหล่งท่องเที่ยว ศิลปวัฒนธรรม เช่น ประเพณีและวิถีชีวิตต่างๆ ของท้องถิ่น ส่วนแหล่งท่องเที่ยวที่ให้ความบันเทิงนั้น จัดเป็นส่วนหนึ่งในสถานบริการนักท่องเที่ยว

1.5.5 การบริการการท่องเที่ยว หมายถึง บริการที่รองรับการท่องเที่ยว จัดเป็นอุปทาน (Supply) ประเภทหนึ่ง ซึ่งไม่ได้เป็นจุดหมายปลายทางหลักของนักท่องเที่ยว แต่เป็นบริการที่รองรับให้เกิดความสะดวกสบายและความบันเทิงแก่นักท่องเที่ยว ซึ่งในบางโอกาสอาจเป็นสิ่งดึงดูดใจได้เช่นกัน บริการการท่องเที่ยวที่สำคัญ ได้แก่ ที่พัก อาหาร แหล่งจำหน่ายสินค้า แหล่งบันเทิง แหล่งกิจกรรมและบริการอื่นๆ ทั้งนี้รวมถึงโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นอื่นๆ ด้วย

1.5.6 การตลาดท่องเที่ยว หมายถึง การแสดงออกของอุปสงค์ (Demand) ซึ่งมีความปรารถนาในการท่องเที่ยวจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง เพื่อร่วมในกิจกรรมการพักผ่อนหย่อนใจ และเพื่อกิจกรรมอื่นๆ ซึ่งในกระบวนการจัดการได้หมายถึงการส่งเสริมและพัฒนาการขาย และการให้บริการแก่นักท่องเที่ยวด้วย

1.5.7 มาตรฐานการส่งเสริมการท่องเที่ยว หมายถึง ระดับของคุณภาพการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยครอบคลุมมาตรฐาน 3 ด้าน ประกอบด้วย 1) ด้านแหล่งท่องเที่ยว 2) ด้านการบริการการท่องเที่ยว 3) ด้านการตลาดท่องเที่ยว โดยแบ่งดัชนีชี้วัดมาตรฐานเป็น 2 ระดับ คือ ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน และตัวชี้วัดขั้นพัฒนา

1.6 มาตรฐานอ้างอิงและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.6.1 ด้านแหล่งท่องเที่ยว

- 1) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

1.6.2 ด้านการบริการการท่องเที่ยว

- 1) มาตรฐานที่พักสัมผัสวัฒนธรรมชนบท (Home Stay) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
- 2) มาตรฐานโรงแรม สมาคมโรงแรมไทย

- 3) พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535
- 4) มาตรฐานโครงการ Clean Food Good Taste กระทรวงสาธารณสุข
- 5) มาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชน กระทรวงอุตสาหกรรม
- 6) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535