



ที่ นร 1117/ 1305

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
128 อาคารพญาไทพลาซ่า ชั้น 27 ถนนพญาไท กทม. 10400

27 สิงหาคม 2547

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเกี่ยวกับ “โครงสร้างของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย”

ด้วย สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้พิจารณาเห็นว่าอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมสำคัญที่มีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยเป็นอย่างมาก และจะยิ่งเพิ่มความสำคัญมากยิ่งขึ้นในอนาคต จากการที่รัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนและส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางของการท่องเที่ยวในภูมิภาคเอเชีย สภาที่ปรึกษาฯ โดยคณะกรรมการบริการและการท่องเที่ยว จึงได้มอบหมายให้มหาวิทยาลัยรังสิตดำเนินการศึกษาวิจัยเรื่อง “โครงสร้างของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย” เพื่อศึกษาความเหมาะสมขององค์ประกอบในโครงสร้างของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของไทย และหาแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพอย่างเป็นระบบ ครบวงจร และมีความเชื่อมโยงในทุกมิติ

สภาที่ปรึกษาฯ ในคราวประชุมเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2547 ได้พิจารณาผลการศึกษาของคณะกรรมการดังกล่าว และมีมติให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาจัดโครงสร้างการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทยในรูปแบบใหม่ที่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศไทยต่อไป โดยมีความเห็นและข้อเสนอแนะ ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1. จัดตั้ง “สถาบันพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ” เพื่อสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยว โดยให้มีหน้าที่หลัก คือ จัดระบบการฝึกอบรมให้กับบุคลากรขององค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชนทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง การศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว การเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการท่องเที่ยวให้แก่สังคมเพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง และเป็นศูนย์กลางข้อมูลข่าวสารด้านการท่องเที่ยว (Intelligence Unit) ที่ทันสมัย

2. จัดทำ “แผนและยุทธศาสตร์การพัฒนารท่องเที่ยว” โดยเน้นให้ภาคส่วนต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการท่องเที่ยว และให้ความสำคัญในทุกมิติของการพัฒนารท่องเที่ยวที่ยั่งยืน อาทิ มิติทางเศรษฐกิจ มิติการมีส่วนร่วมของประชาชน มิติด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มิติด้านการอนุรักษ์ประเพณีและวัฒนธรรม เป็นต้น

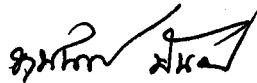
3. จัดตั้ง “คณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งชาติ” “คณะกรรมการการท่องเที่ยวกลุ่มจังหวัด” และ “คณะกรรมการการท่องเที่ยวจังหวัด” ขึ้น เพื่อให้มีโครงสร้างองค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดทำแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนารท่องเที่ยวให้มีความเหมาะสม และเกิดการบริหารในลักษณะองค์รวม รวมทั้งแต่งตั้ง “คณะกรรมการการท่องเที่ยวเพื่อทำหน้าที่ยกร่างแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนารท่องเที่ยวแห่งชาติ” ภายใต้คณะกรรมการท่องเที่ยวแห่งชาติ เพื่อให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนารท่องเที่ยวที่เหมาะสม

4. ในการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยวอย่างมีการบูรณาการ และสามารถนำแผนและยุทธศาสตร์ การพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จอย่างจริงจัง ควรจัดโครงสร้างการบริหารอุตสาหกรรม ท่องเที่ยวให้เหมาะสม โดยจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการการ ท่องเที่ยวจังหวัด เพื่อเป็นฝ่ายเลขานุการให้กับคณะกรรมการฯ ที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าวในข้อ 3 ปรับปรุงแก้ไขพระราช บัญญัติสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นของภาคเอกชน เพื่อให้จัดตั้ง “สภาอุตสาหกรรม ท่องเที่ยวจังหวัด” ในแต่ละจังหวัด จัดกลุ่มภารกิจเพื่อเชื่อมโยงอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์เฉพาะขององค์กรภาครัฐ ทั้งในระบบหลักและระบบรอง ให้เข้ามาเกื้อหนุนต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว รวมทั้ง จัดตั้ง “คณะกรรมการ ประเมินผลการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว” ในแต่ละระดับ เพื่อติดตามและประเมินผลการพัฒนาการท่องเที่ยวทั้งระบบ

5. ในช่วงระหว่างที่รอการปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยวตามรูปแบบใหม่ ควรมีการดำเนินการตามข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ “แนวทางการจัดการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในส่วนภูมิภาค” ซึ่งสภาที่ปรึกษาฯ ได้เคยเสนอต่อนายกรัฐมนตรีไปแล้ว เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2547 รวมทั้งให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปรับวิธีการทำงานให้มีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากยิ่งขึ้น และเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ทุกระดับในกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวทุกขั้นตอน

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหากผลการพิจารณาเป็นประการใด ขอให้โปรดแจ้งให้ สภาที่ปรึกษาฯ ทราบในโอกาสแรกด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ



(นายอนันต์ ปินยารชุน)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร. 0-2612-9222 ต่อ 207

โทรสาร 0-2612-9152

ความเห็นและข้อเสนอแนะ
เรื่องโครงสร้างของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย
สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1. ความเป็นมา

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ตระหนักถึงความสำคัญของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวว่ามีผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบ ทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อมต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม อย่างเห็นได้ชัดในระยะที่ผ่านมา โดยเฉพาะผลกระทบในทางลบต่อด้านทุนทางสังคมในมุมกว้างที่มีต่อสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ สังคม และวัฒนธรรมประเพณี อันมีผลจากการขาดการบริหารและการจัดการที่ดี ซึ่งมีสาเหตุมาจากโครงสร้างการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยวขาดการบูรณาการและมีลักษณะเป็นการบริหารแบบต่างคนต่างทำ ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และไม่มีกระบวนการการติดตามและประเมินผลอย่างจริงจัง ลักษณะการบริหารดังกล่าวนี้ ย่อมเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการที่จะบรรลุเป้าหมายความสำเร็จในอันที่จะนำพาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของไทยให้ก้าวไปสู่การพัฒนาที่มีคุณภาพและมีความยั่งยืน

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะทำงานการบริการและการท่องเที่ยวจึงได้มอบหมายให้มหาวิทยาลัยรังสิต ดำเนินการศึกษาวิจัย เรื่อง “โครงสร้างของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย” เพื่อให้ได้ข้อมูลและแนวทางที่สามารถให้คำตอบได้ว่า แต่ละองค์ประกอบในโครงสร้างของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย ควรจะมีการปรับโครงสร้างให้มีประสิทธิภาพและมีความเชื่อมโยงกันอย่างไร จึงจะสามารถผลักดันและสนับสนุนให้การพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทยเป็นไปอย่างมีคุณภาพ และส่งผลกระทบในทางบวกต่อเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม อย่างแท้จริง

2. การดำเนินการของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะทำงานการบริการและการท่องเที่ยว ร่วมกับมหาวิทยาลัยรังสิต ได้มีการดำเนินการศึกษา ดังนี้

2.1 การศึกษาจากรายงานวิจัย และ เอกสารรายงานต่างๆ อาทิ นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนแม่บทการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทย แผนยุทธศาสตร์การพัฒนากการท่องเที่ยวอย่างบูรณาการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัด CEO เป็นต้น

2.2 การดำเนินการศึกษาข้อเท็จจริง และการระดมความเห็นจากภาคีการท่องเที่ยวต่างๆ ทั้งในกรุงเทพและต่างจังหวัดรวม 4 ภาค แล้วนำข้อมูลต่างๆ มาประมวล วิเคราะห์ และจัดทำเป็นรายงานการศึกษาวิจัยเรื่องโครงสร้างของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย

2.3 การจัดสัมมนาสาธารณะเพื่อรับฟังความเห็น ทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในเขตกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัด ณ กรุงเทพมหานคร (วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2547 ณ ห้องประชุม 1 สภาที่ปรึกษาฯ)

คณะทำงานการบริการและการท่องเที่ยว สภาที่ปรึกษาฯ ได้นำความรู้และความคิดเห็นที่ได้มาประมวลและสังเคราะห์ เพื่อจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโครงสร้างของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย เสนอต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีต่อไป

3. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวไทยโดยรวม

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ การระดมความคิดเห็นเวทีสาธารณะจากการประชุมสัมมนา ผู้แทนองค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปได้ว่า โครงสร้างการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย มีประเด็นปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวของไทยโดยรวม 4 ประการ ดังนี้ คือ

3.1 การบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยวยังมีการบูรณาการค่อนข้างน้อย ทั้งในระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและกับภาคเอกชน

3.2 การจัดทำแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว และการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ควรเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชน และชุมชนท้องถิ่น

3.3 ความรู้ความเข้าใจด้านอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของบุคลากรภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องและที่อยู่ในโครงสร้างอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ยังมีไม่เพียงพอ

3.4 กฎหมายเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารและการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เป็นการเฉพาะยังไม่มี ส่วนกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันควรปรับปรุงให้เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวให้มากขึ้น รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพของการบังคับใช้ตามกฎหมายด้วย

4. ความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่องโครงสร้างของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทยของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากการประมวลสภาพปัญหา และข้อสรุปจากการศึกษาวิจัยด้าน โครงสร้างและการดำเนินงานเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เห็นควรมีแนวทางการดำเนินงานเพื่อพัฒนาโครงสร้างของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย โดยจัดโครงสร้างการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในรูปแบบใหม่ ดังนี้

1. แนวทางในการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เสนอให้จัดตั้ง “สถาบันพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ” ขึ้น โดยให้มีหน้าที่หลัก 4 ประการ คือ

1.1 จักระบบการฝึกอบรมให้กับบุคลากรขององค์กรภาครัฐและภาคเอกชนทุกภาคส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยว โดยสถาบันทำหน้าที่ประสานกับสถาบันฝึกอบรมที่มีหลักสูตรด้านการท่องเที่ยวเพื่อให้เป็นเครือข่ายในการฝึกอบรม หรือสถาบันอาจดำเนินการเองในบางเรื่องซึ่งสถาบันฝึกอบรมต่างๆ ยังไม่มีความพร้อมด้านผู้เชี่ยวชาญ

1.2 การศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เนื่องจาก การศึกษาวิจัยเป็นฐานข้อมูลที่ดีสำหรับการฝึกอบรม การเผยแพร่ความรู้และการกำหนดหรือจัดทำแผน และยุทธศาสตร์บนฐานข้อมูลที่ถูกต้อง

1.3 การเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการท่องเที่ยวให้แก่สังคม เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องร่วมกัน

1.4 เป็นศูนย์ข้อมูลข่าวสาร (Intelligence Unit) เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลที่ทันสมัยกับสถานการณ์ และเอื้อประโยชน์ต่อการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนา (Strategic Development) และยุทธศาสตร์ด้านการตลาด (Strategic Marketing) เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว

2. แนวทางในการจัดทำแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว สภาที่ปรึกษาฯ จึงได้เสนอให้มีมาตรการ 4 ประการ เพื่อให้ภาคส่วนต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการท่องเที่ยว กล่าวคือ

2.1 การกำหนดหลักการทั่วไปในการบริหารการท่องเที่ยว ซึ่งต้องพิจารณาทุกมิติ มิใช่มิติทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว เช่น การแสวงหารายได้ แต่จะมีมิติอื่นๆ รวมอยู่ด้วย เช่น มิติการมีส่วนร่วมของประชาชน มิติด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มิติด้านการอนุรักษ์และส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณี เพื่อให้เกิดลักษณะการพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน

2.2 การกำหนดโครงสร้างองค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดทำแผนให้มีความเหมาะสม โดยให้จัดตั้ง “คณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งชาติ” เพื่อจัดทำแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวในการแก้ปัญหาการท่องเที่ยวในภาคส่วนต่างๆ รวมทั้งติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนและยุทธศาสตร์ระดับประเทศ ซึ่งเมื่อนำแผนระดับประเทศไปสู่การปฏิบัติโดยให้สอดคล้องกับพื้นที่ต่างๆ ในระดับอนุภาค จึงเสนอให้จัดตั้ง “คณะกรรมการการท่องเที่ยวกลุ่มจังหวัด” และ “คณะกรรมการการท่องเที่ยวจังหวัด” เพื่อให้เกิดการบริหารระดับพื้นที่ในลักษณะองค์รวม และเกิดความเชื่อมโยงระหว่างแผนระดับประเทศกับแผนระดับกลุ่มจังหวัดและแผนจังหวัดให้มีความสอดคล้องกัน โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการชุดต่างๆ จะมีกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงที่เกี่ยวข้อง การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย องค์กรบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ฯลฯ เป็นต้น ร่วมเป็นคณะกรรมการ

2.3 การกำหนดให้มีกระบวนการในการจัดทำแผนและยุทธศาสตร์พัฒนาการท่องเที่ยวที่เหมาะสม โดยมีหลักการสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ

2.3.1 การใช้ข้อมูลจากการศึกษาวิจัยในการจัดทำแผนและยุทธศาสตร์ฯ

- 2.3.2 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้การจัดทำแผนดำเนินไปบนพื้นฐานของความหลากหลาย และสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตาม หมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2540
- 2.3.3 การจัดทำแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนากองท่องเที่ยว จากการใช้ข้อมูล การศึกษาวิจัย และการรับฟังความเห็นของประชาชน คณะกรรมการท่องเที่ยวแห่งชาติ จะต้องนำข้อมูลมาจัดทำแผนในลักษณะบูรณาการ โดยมีความเป็นกลางจึงเสนอให้แต่งตั้ง “คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ยกร่างแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนากองท่องเที่ยวแห่งชาติ” ขึ้น โดยอยู่ภายใต้คณะกรรมการท่องเที่ยวแห่งชาติ
- 2.4 การกำหนดรายละเอียดที่ควรมีในแผนการบริหารการท่องเที่ยว เช่น
- หลักการสำคัญในการพัฒนากองท่องเที่ยว
 - แผนและยุทธศาสตร์การบริหารการท่องเที่ยวขององค์กรภาครัฐและภาคเอกชนทุกภาคส่วน
 - แผนและยุทธศาสตร์ การบูรณาการ การทำงานขององค์กรภาครัฐและภาคเอกชนทุกภาคส่วน
 - แผนงบประมาณขององค์กรภาครัฐ
 - แผนการติดตามและประเมินผล
 - ฯลฯ

3. แนวทางในการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

เพื่อเสริมสร้างการบูรณาการในการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยว และเพื่อให้สามารถนำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากองท่องเที่ยวไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลได้อย่างจริงจัง สภาที่ปรึกษาฯ จึงได้เสนอแนวทางดำเนินงานไว้ ดังนี้

- 3.1 การจัดโครงสร้างการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้เหมาะสมซึ่งเสนอไว้ 4 ประการ คือ
- 3.1.1 การจัด โครงสร้างการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยวรูปแบบใหม่ โดยเสนอให้ “คณะกรรมการท่องเที่ยวแห่งชาติ” ทำหน้าที่บริหารแผนยุทธศาสตร์ระดับประเทศ ติดตามและกำกับดูแลการทำงานขององค์กรภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยมีอำนาจในการสั่งการและเสนอให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งชาติ ขึ้น เพื่อเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ สำหรับในระดับอนุภาค ให้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการการท่องเที่ยวกลุ่มจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางการบริหารการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดที่เกี่ยวข้อง

กำกับดูแลการทำงานของหน่วยงานภาครัฐในกลุ่มจังหวัด และมีอำนาจในการสั่งการในกลุ่มจังหวัด และในระดับจังหวัดให้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการการท่องเที่ยวจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารการท่องเที่ยวในระดับจังหวัดและมีสำนักงานคณะกรรมการการท่องเที่ยวจังหวัด เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ

3.1.2 การจัดตั้งส่วนงานการท่องเที่ยวในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในส่วนของการจัดการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล หรือสภาตำบล เพื่อให้ภาระงานด้านการท่องเที่ยวมีเจ้าภาพในการดำเนินงานและมีผู้รับผิดชอบโดยตรง เพราะองค์กรเหล่านี้มีอำนาจในการดำเนินการในพื้นที่รับผิดชอบได้อยู่แล้ว

3.1.3 การพัฒนาองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) ซึ่งในปัจจุบัน ได้มีการจัดตั้งองค์กรนี้ขึ้นที่เกาะช้าง จังหวัดตราด เป็นแห่งแรก จึงควรให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการประสานงานในโอกาสต่อไป และสามารถใช้อำนาจหน้าที่เพื่อสนับสนุนการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวภายใต้โครงสร้างการบริหารรูปแบบใหม่ที่ได้เสนอไว้ข้างต้น

3.1.4 การพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นของภาคเอกชน ควรเสริมสร้างประสิทธิภาพและความเป็นเอกภาพในการบริหารงานให้ครอบคลุมทุกจังหวัด จึงเสนอให้แก้ไขพระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 ให้สามารถจัดตั้งสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในแต่ละจังหวัดได้ เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างการบริหารใหม่ที่ได้ออกมาให้จัดตั้งขึ้น คือ คณะกรรมการการท่องเที่ยวกลุ่มจังหวัด และคณะกรรมการการท่องเที่ยวจังหวัด

3.2 ให้มีการจัดกลุ่มภารกิจ เพื่อเชื่อมโยงอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์เฉพาะขององค์กรภาครัฐทั้งในระบบหลัก (องค์กรที่เกี่ยวข้องโดยตรง) และระบบรอง (องค์กรที่เกี่ยวข้องโดยอ้อม) ให้เข้ามาเกี่ยวเนื่องต่อการดำเนินงานด้านการท่องเที่ยว ดังนี้

3.2.1 กำหนดกลุ่มภารกิจที่เกี่ยวข้องออกเป็น 6 กลุ่ม คือ

- 1) กลุ่มภารกิจด้านการประชาสัมพันธ์และส่งเสริมการตลาด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
- 2) กลุ่มภารกิจด้านการอนุรักษ์และพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยว หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา องค์กรภาครัฐในระบบรองในกลุ่มการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

เช่น กรมป่าไม้ กรมประมง กรมอุทยานแห่งชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น องค์การภาครัฐในระบบรองในกลุ่มการอนุรักษ์และพัฒนา ด้านโบราณสถาน เช่น กรมศิลปากร สำนักงานศาสนสมบัติ เป็นต้น จังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ภาคเอกชน และชุมชนในท้องถิ่น

- 3) กลุ่มภารกิจด้านการอนุรักษ์และพัฒนาศิลปวัฒนธรรม หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา องค์การภาครัฐในระบบรองในกลุ่มการอนุรักษ์และพัฒนาศิลปวัฒนธรรม เช่น กรมศิลปากร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และชุมชนท้องถิ่น
- 4) กลุ่มภารกิจด้านธุรกิจท่องเที่ยว ได้แก่ ภาคเอกชน ชุมชนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐที่มีความจำเป็นต้องเข้าไปประกอบธุรกิจท่องเที่ยว เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น
- 5) กลุ่มภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ องค์การภาครัฐในระบบรองที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างพื้นฐาน เช่น กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมทางหลวง เป็นต้น และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- 6) กลุ่มภารกิจเฉพาะ เพื่อเปิดช่องทางให้มีการบูรณาการสำหรับการทำงานในกรณีพิเศษหรือภารกิจพิเศษ

3.2.2 การกำหนดระดับของภารกิจ โดยพิจารณาว่าเป็นภารกิจระดับชาติหรือระดับพื้นที่ เพื่อให้มีการใช้องค์กรและบุคลากรให้ตรงกับระดับภารกิจ

3.3 การติดตามและประเมินผล มีข้อเสนอให้จัดตั้ง “คณะกรรมการประเมินผล การพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว” เพื่อทำหน้าที่ประเมินผลการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของสถาบันและคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่ได้เสนอให้จัดตั้งขึ้นตามโครงสร้างบริหารใหม่ ส่วนองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของคณะกรรมการชุดนี้ควรมีการศึกษาในรายละเอียดต่อไป

4. แนวทางด้านกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

4.1 การจัดทำร่าง “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารการท่องเที่ยวแห่งชาติ” โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

- 4.1.1 การจัดตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งชาติ
- 4.1.2 การจัดตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการท่องเที่ยวกลุ่มจังหวัด
- 4.1.3 การจัดตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการท่องเที่ยวจังหวัด

- 4.1.4 การกำหนดระบบบูรณาการการทำงาน โดยให้อำนาจบังคับบัญชา หรือให้อำนาจกำกับดูแลแก่คณะกรรมการทั้ง 3 คณะ
- 4.1.5 การกำหนดระบบการติดตามและประเมินผลและการจัดตั้ง “คณะกรรมการ ประเมินผลการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว”

4.2 การดำเนินการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวให้เอื้อต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยว

คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการศึกษาวิจัยทางนิติศาสตร์เพื่อค้นหารายละเอียดทางกฎหมายต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและดำเนินการแก้ไขปรับปรุง โดยเสนอให้พิจารณา 3 ประการ คือ

- 4.2.1 การแก้ไขกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรภาครัฐในระบบรอง อาทิ กรม ป่าไม้ กรมประมง กรมอุทยานแห่งชาติและสิ่งแวดล้อม กรมทางหลวง และกรมศิลปากร ให้สอดคล้องกับการบริหารการท่องเที่ยว
- 4.2.2 การศึกษาวิจัยทางนิติศาสตร์ เพื่อสานต่องานวิจัยของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง กฎหมายในการอนุรักษ์และจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการท่องเที่ยว
- 4.2.3 การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 ในรายละเอียดให้สามารถจัดตั้ง “สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัด” เพื่อเชื่อมโยงการบริหารและการประสานงานด้านการท่องเที่ยว ระหว่างองค์กรภาคเอกชนด้วยกัน ระหว่างองค์กรภาคเอกชนกับองค์กรภาครัฐ และกับโครงสร้างการบริหารรูปแบบใหม่ที่ได้เสนอให้จัดตั้งขึ้น

4.3 การสนับสนุนและการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ซึ่งเสนอให้ดำเนินการ 3 ประการ คือ

- 4.3.1 สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ต่างๆ จัดตั้งส่วน งานที่มีภารกิจในการบริหารส่งเสริมการท่องเที่ยวขึ้นตามความ จำเป็น ซึ่งทำได้ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4.3.2 การบังคับใช้กฎหมายขององค์กรภาครัฐในระบบรอง ควรคำนึงถึง วาระของชาติในการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว
- 4.3.3 การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว แห่งประเทศไทย ปีพุทธศักราช 2544 ในมาตรา 8 โดยการจัดตั้ง สำนักงานขึ้นในภูมิภาคและในระดับจังหวัด เพื่อให้สอดคล้องกับ โครงสร้างการบริหารใหม่ในระดับอนุภาคและระดับจังหวัด

5. ในช่วงระหว่างที่รอการปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยวตามรูปแบบใหม่ ควรมีการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างดังกล่าว ดังนี้

5.1 ให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปรับวิธีการทำงานและการประสานงานขององค์กรหลักที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เช่น สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ และผู้อำนวยการศูนย์การท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการ จังหวัด ให้มีการบูรณาการมากยิ่งขึ้น

5.2 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ให้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการจัดการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในส่วนภูมิภาคตามที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เคยเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2547 ดังนี้

5.2.1 ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการท่องเที่ยวจังหวัดขึ้น โดยอาศัยการบริหารงานแบบบูรณาการที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานรับผิดชอบอย่างเป็นระบบและแบบเบ็ดเสร็จ มีหน่วยงานทุกระดับที่เกี่ยวข้องในทุกมิติของการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน เป็นกรรมการ โดยให้มีหน้าที่ควบคุมดูแลติดตามและประสานความร่วมมือในการจัดทำแผนพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวของจังหวัดในภาพรวม รวมทั้งการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ

5.2.2 การดำเนินงานของทุกหน่วยงานภายใต้อำนาจคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เกี่ยวกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวต้องอยู่ภายใต้แผนและกรอบการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวที่จัดทำโดยคณะกรรมการการท่องเที่ยวจังหวัด (ตามข้อ 5.2.1)

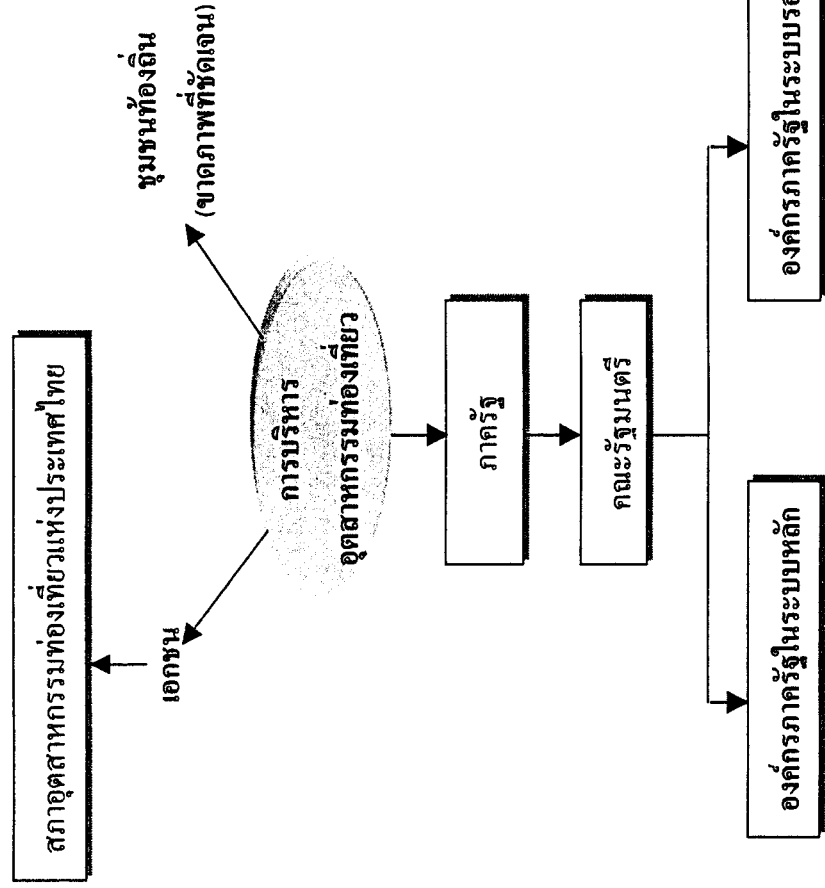
5.2.3 การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอิสระ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการไม่สามารถสั่งการได้โดยตรงนั้น ขอให้มิผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการท่องเที่ยว ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เป็นที่ปรึกษา ทั้งนี้เพื่อให้การส่งเสริมการท่องเที่ยวของส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับแผนและกรอบการพัฒนาดังกล่าวข้างต้นด้วย

ซึ่งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางดังกล่าวรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ได้มีคำสั่งให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบดำเนินการเห็นเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไปแล้ว

5.3 เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นในกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวทุกขั้นตอน

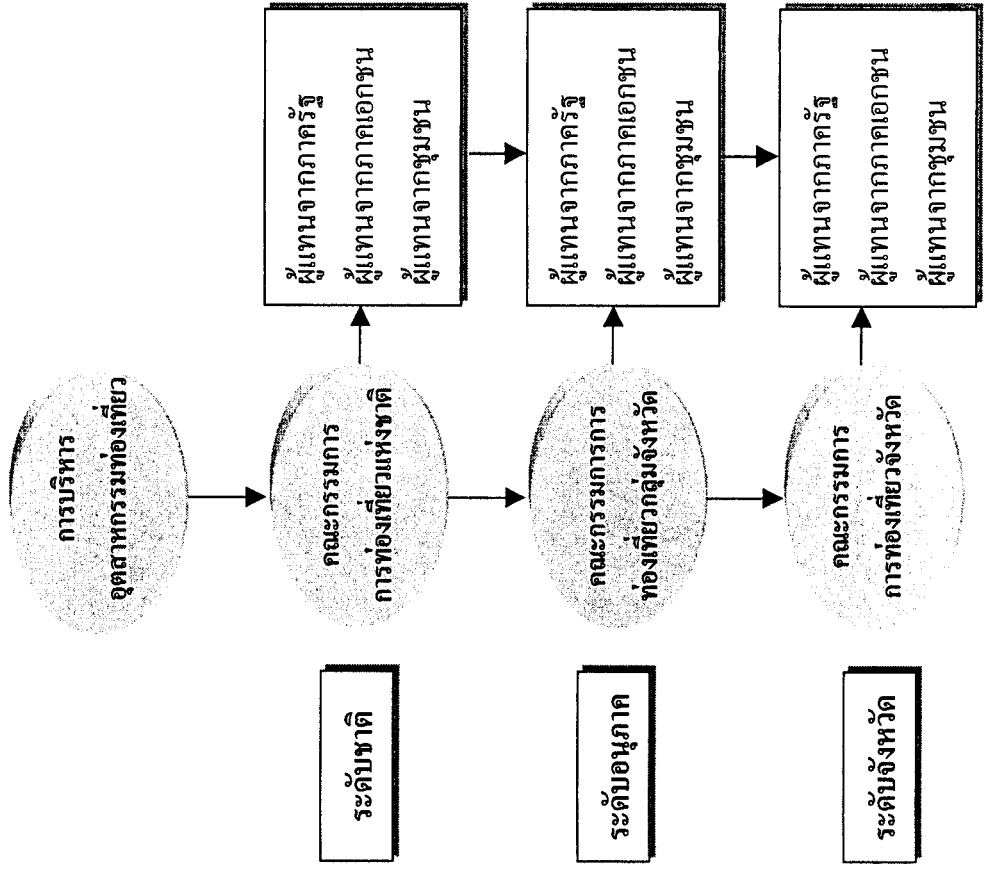
ภาพที่ 1 โครงสร้างการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยว รูปแบบใหม่

โครงสร้างการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในปัจจุบัน
สะท้อนการขาดการบริหาร



- กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
- การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
- ราชการส่วนภูมิภาค
- ราชการส่วนท้องถิ่น
- หน่วยงานในกลุ่มการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ
- หน่วยงานเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน
- หน่วยงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยว
- หน่วยงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนาศิลปวัฒนธรรม

โครงสร้างการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่เสนอ
สะท้อนความเป็นไปได้ในการบูรณาการ

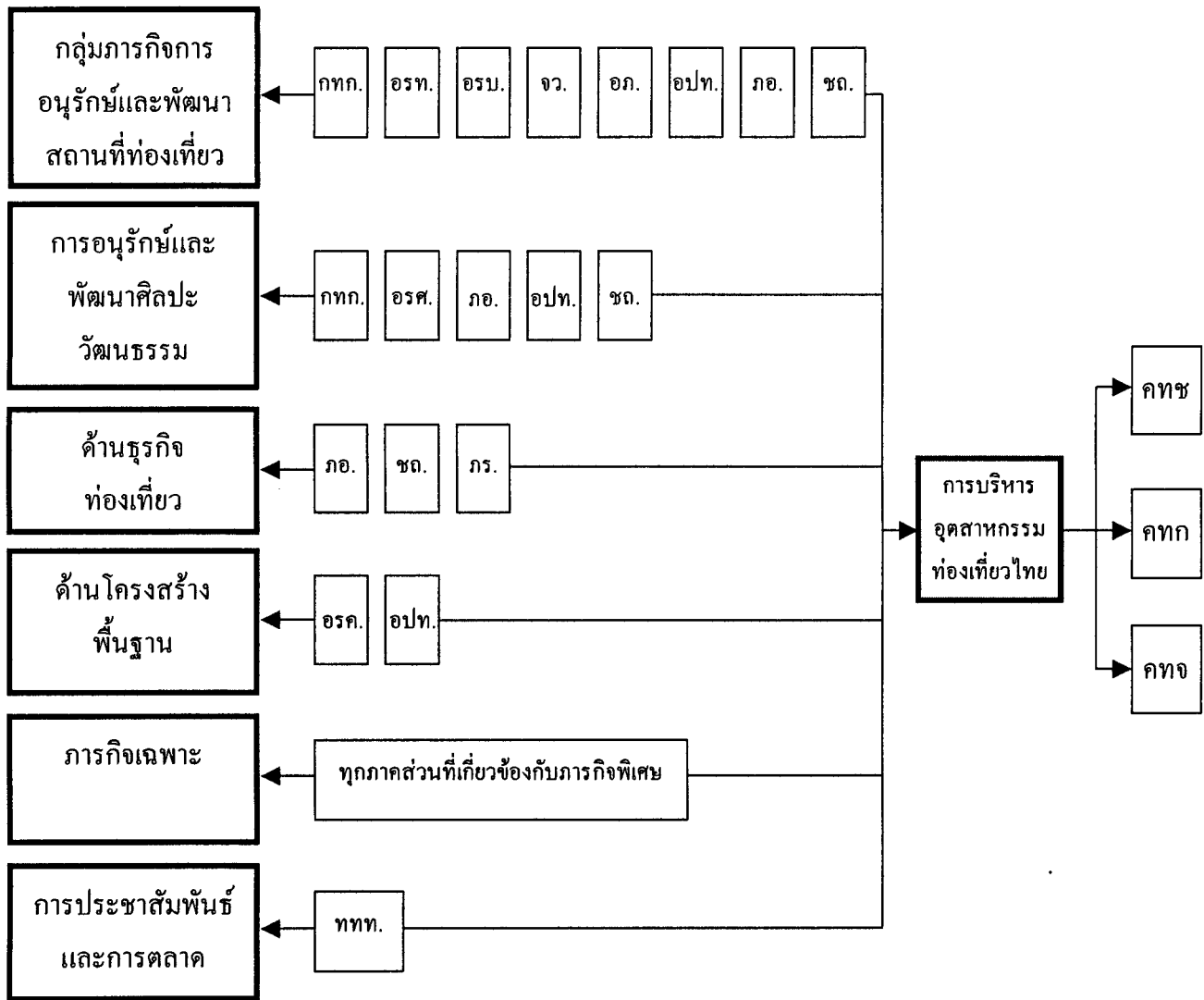


ระดับชาติ

ระดับอนุภาค

ระดับจังหวัด

ภาพที่ 2 การกำหนดกลุ่มภารกิจโครงสร้างการบริหารอุตสาหกรรมท่องเที่ยว รูปแบบใหม่



หมายเหตุ

- | | | | |
|--------|--|--------|-------------------------------------|
| กทท. = | กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา | ททท. = | การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย |
| จว. = | จังหวัด | อภ. = | อำเภอ |
| อปท. = | องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | ภอ. = | ภาคเอกชน |
| ภร. = | ภาครัฐที่มีความเกี่ยวข้อง | ชด. = | ชุมชนท้องถิ่น |
| คทช. = | คณะกรรมการท่องเที่ยวแห่งชาติ | คทก. = | คณะกรรมการการท่องเที่ยวกลุ่มจังหวัด |
| คทจ. = | คณะกรรมการการท่องเที่ยวจังหวัด | | |
| อรท. = | องค์กรภาครัฐในระบบรองในกลุ่มของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ | | |
| อรบ. = | องค์กรภาครัฐในระบบรองในกลุ่มของการอนุรักษ์และพัฒนาโบราณสถาน | | |
| อรค. = | องค์กรภาครัฐในระบบรองในกลุ่มของการจัดให้มีสิ่งโครงสร้างพื้นฐาน | | |
| อรศ. = | องค์กรภาครัฐในระบบรองในกลุ่มของการอนุรักษ์และพัฒนาศิลปวัฒนธรรม | | |