

การบริหารและพัฒนากการท่องเที่ยวไทยกับศาสตร์การบูรณาการ สู่แผนพัฒนากการท่องเที่ยวแห่งชาติ

Thai tourism administration and development with integrated sciences for succeeding in National Tourism Development Plan

ณัฐปรัชญา นันทวิสิทธิ์ (Nuttaparachya Nantavisit)

นักศึกษาลัทธิสุตรปรัชญาดุฎฐิบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการการท่องเทียวและบริการแบบบูรณาการ

เกศรา สุกเพชร (Kassara sukpatch)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สาขาอุตสาหกรรมบริการและการท่องเทียว

คณะการจัดการการท่องเทียว สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Received: March 6, 2020, Revised: May 13, 2020, Accepted: May 25, 2020

บทคัดย่อ

การบริหารและพัฒนากการท่องเที่ยว เป็นมิติแห่งศาสตร์การบูรณาการที่ต้องอาศัยรูปแบบของปฏิสัมพันธ์ทางสังคม และเป็นการบูรณาการการดำเนินงานในกระบวนการปฏิบัติงานกับความรู้ หลักการ แนวคิด ทฤษฎี ทักษะ ความสามารถ ประสบการณ์ และทรัพยากรจากศาสตร์ องค์การ ภาคิ ที่เกี่ยวข้องกัน ถ้าจะบริหารและพัฒนาให้เกิดความยั่งยืน จำเป็นต้องบริหารและพัฒนาส่วนต่าง ๆ ให้อยู่กันควบคู่กันไปอย่างสมดุล จึงเป็นเรื่องยากที่จะทำให้สำเร็จ หากดำเนินการโดยปราศจากการบูรณาการ ซึ่งยืนยันได้จากร้อยละความสำเร็จของการขับเคลื่อนการนำนโยบายของแผนพัฒนากการท่องเที่ยวแห่งชาติมาปฏิบัติ พ.ศ. 2555 – 2559 ที่มีเพียงร้อยละ 41 เนื่องจากการขาดการบูรณาการ ฉะนั้นการบูรณาการจึงถือได้ว่าเป็นทางออกที่มีความเหมาะสมมากที่สุดของการบริหารและพัฒนากการท่องเที่ยว บนวาระแห่งชาติ ณ เวลาคนี้และในอนาคตข้างหน้า โดยนักศึกษา นักวิชาการ หรือนักวิจัย ที่สนใจในการดำเนินการท่องเทียวควรที่จะทำการศึกษาเพิ่มเกี่ยวกับการค้นหาปัจจัยที่จะสามารถส่งผลให้เกิดการบูรณาการการนำนโยบายทางการบริหารและพัฒนากการท่องเที่ยวของแผนพัฒนากการท่องเที่ยวแห่งชาติมาปฏิบัติ เพื่อหาแนวทางการส่งเสริมและพัฒนากการดำเนินงานดังกล่าวและเพิ่มร้อยละความสำเร็จตามเป้าหมายให้มากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ : การบูรณาการ, การบริหารและพัฒนากการท่องเที่ยวไทย, แผนพัฒนากการท่องเที่ยวแห่งชาติ

Abstract

Tourism administration and development are the dimensions of integrated sciences that require the form of social interaction and is an integrated implementation in the process of working with knowledge, principles, concepts, theories, skills, abilities, experiences, and resources from science, organization, and associate of the connected parties. If you need to create the administration and management to make sustainability. Operations that require management and development of various parts to sustainable concurrently balanced. So, it is difficult to achieve if implemented without

integration. This can be seen from the result of driving the implementation of the national tourism development plan in 2012 - 2016 that success only 41 percent due to lack of integration.

Therefore, integration can be considered the most appropriate solution for tourism administration and development on the national agenda at this time and in the future. Students, academics, and researchers that interested in tourism should conduct more studies on finding factors that can result in the integration of tourism administration and development policies in the implementation of the national tourism development plan in order to find ways to encourage and develop the operation and increase the percentage of success according to the goal even more.

Keywords: Integration, Thai tourism administration and development, National Tourism Development Plan

ปฐมบทแห่งการบริหารและพัฒนากการท่องเที่ยวไทยและการบูรณาการ

การท่องเที่ยวได้เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ที่ผู้คนเริ่มเดินทางไปยังสถานที่ต่าง ๆ ด้วยหลากหลายเหตุผล ทั้งเพื่อค้าขาย พบปะญาติหรือครอบครัวตามความต้องการของบุคคลนั้น ๆ ในแต่ละช่วงเวลา (สุวัฒน์ จูชากรณ์, 2557) กระทั่งในช่วงเวลาปัจจุบันจึงได้วิวัฒนาการมาเป็นกิจกรรมของการเชื่อมโยงระหว่างการเดินทาง การพักผ่อน และการท่องเที่ยว (ฉลองศรี พิมลสมพงศ์, 2555) ความเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นเหล่านี้ทำให้ผู้คนได้แลกเปลี่ยน ถ่ายทอด และรับรู้ถึงวัฒนธรรม ความเชื่อ ปรัชญา ภาษา ประวัติศาสตร์ ความรู้ ความคิดเห็น และสภาพแวดล้อมที่แตกต่าง เกิดเป็นการสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้คนใน 2 สถานะคือ การเป็นผู้มาเยือน และการเป็นเจ้าของบ้าน นำมาสู่การบูรณาการความคิดเห็นทางสังคม วัฒนธรรม และวิถีชีวิต ซึ่งมีทั้งคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกัน และในทิศทางตรงกันข้ามจากกิจกรรมการท่องเที่ยว อาทิ การนำชมแหล่งท่องเที่ยว การซื้อขายสินค้าของที่ระลึก การทำกิจกรรมระหว่างผู้บริโภครและผู้ขายในบริษัทต่าง ๆ เป็นต้น ทำให้ต้องใช้หลักการและทักษะต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจ และเกิดการยอมรับซึ่งกันและกันอย่างเป็นสากล (ฉลองศรี พิมลสมพงศ์, 2555; เทิดชาย ช่วยบำรุง, 2552)

ด้วยความแตกต่างข้างต้น บุคลากรในหลากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว อาทิ ภาคเอกชน อย่าง ธุรกิจโรงแรม ธุรกิจนำเที่ยว ธุรกิจการบริการอาหารและเครื่องดื่ม ฯลฯ ภาครัฐ อย่างกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) ฯลฯ หรือแม้แต่ภาคประชาชนอย่างตัวชุมชนภายในแหล่งท่องเที่ยว ยังมีความต้องการความรู้และความเข้าใจ ปรากฏการณ์ทางการท่องเที่ยวอย่างลึกซึ้ง โดยในภาคเอกชนมีความต้องการที่จะรู้จักจิตวิทยาของนักท่องเที่ยว เพื่อจัดหาสินค้าและบริการการท่องเที่ยวได้ถูกต้องตามความต้องการ และสร้างความประทับใจให้แก่นักท่องเที่ยว ต้องการทำธุรกิจกับธุรกิจจัดหาสินค้าและบริการต่าง ๆ อย่างสร้างสรรค์ เพื่อให้ตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยวกลุ่มเป้าหมายได้ดีที่สุด การท่องเที่ยวจึงเป็นการจัดหา รวบรวมกิจกรรม การบริการ และผลผลิตต่าง ๆ จากหลายภาคอุตสาหกรรมมาผสมผสานกันจนเกิดเป็นประสบการณ์ที่มีเอกลักษณ์ให้แก่นักท่องเที่ยว (Edgell Sr, Allen, Smith, & Swanson, 2008; Mill & Morrison, 1985; Page, 2014; Sharpley, 2018) ในส่วนของภาครัฐต้องการที่จะหาทิศทางการบริหารและพัฒนากการท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืนมากที่สุด โดยครอบคลุมการจัดสร้างพัฒนาและปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยว การบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว การรักษาคุณภาพแหล่งท่องเที่ยว การจัดกิจกรรมการท่องเที่ยว การพัฒนาบริการท่องเที่ยว การพัฒนาบุคลากรการท่องเที่ยว การสร้างและเผยแพร่องค์ความรู้

ทางการท่องเที่ยว การสร้างสินค้าทางการท่องเที่ยว การรักษาความปลอดภัยทางการท่องเที่ยวหรือการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับแหล่งท่องเที่ยว นักท่องเที่ยวหรืออุตสาหกรรมท่องเที่ยว โดยคำนึงถึงหลักการการท่องเที่ยวเพื่อคนทั้งมวล ตลอดจนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคมไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมอันเป็นการสนับสนุนให้เกิดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนตามพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2562 (ราชกิจจานุเบกษา, 2562)

การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวของไทยหากพิจารณาตั้งแต่อดีตจะพบเป็นหลักฐานที่เห็นได้ชัดเจนตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 1 ที่จะมีเพียงการเน้นกิจกรรมที่มีความสำคัญเกี่ยวกับสาธารณสุข ประโยชน์อย่างการส่งเสริมการท่องเที่ยว และโรงแรมให้สนับสนุนกิจกรรมอื่นของภาคเอกชนในขณะนั้น (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2504, 2507, 2510, 2515) หลังจากนั้นจึงมีการเพิ่มประเด็นสำคัญทางการพัฒนาเข้ามาไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาสิ่งดึงดูดใจ สิ่งอำนวยความสะดวก และสาธารณสุขของแหล่งท่องเที่ยว ดังที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2515) หรือ การพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวผ่านการ กำหนดมาตรการจูงใจ และส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว โดยปรับบทบาทให้ภาครัฐเป็นผู้ส่งเสริม กิจกรรมการพัฒนามากกว่าเป็นผู้ลงทุนเอง การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและสิ่งอำนวยความสะดวกทางการท่องเที่ยว การพัฒนากิจกรรมทางการตลาดเพื่อเพิ่มค่าใช้จ่ายในตลาดต่างประเทศ ที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2530)

ไม่เพียงประเด็นทางการพัฒนาเท่านั้น แต่ยังมีประเด็นทางการป้องกัน การอนุรักษ์ และการรักษาฟื้นฟูสภาพแวดล้อมและทรัพยากรการ สภาพแวดล้อมและทรัพยากรการ ท่องเที่ยวทั้งทางธรรมชาติ สังคมและวัฒนธรรมเพิ่มเข้ามา โดยเห็นได้ชัดเจนตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบันเพื่อรองรับกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและความสำคัญที่เพิ่มขึ้นกับระบบเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2525, 2530, 2535, 2540, 2545, 2550, 2555, 2560) ทำให้การใช้องค์ความรู้เพียง 1 อย่างนั้นไม่เพียงพอสำหรับการนำมาบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวอีกต่อไป เพราะใน 1 พื้นที่การท่องเที่ยว หากต้องการการบริหารและพัฒนาที่เกิดความยั่งยืนได้จะต้องดูทั้งห่วงโซ่อุปทานทางท่องเที่ยวที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะที่เป็นการผสมผสานผลิตภัณฑ์ระหว่างสินค้ากับบริการ ประกอบด้วยผู้ผลิตและผู้บริการที่แตกต่างกันหลากหลายและมีการติดต่อสัมพันธ์กันอย่างมาก จึงทำให้ทั้งอุตสาหกรรมซับซ้อนและทำให้การประสานงานมีความเชื่อมโยงกันสูงมาก (March & Wilkinson, 2009; เทิดชาย ช่วยบำรุง, 2552; ศรีสมรัก อินทุจันทร์ยง ลัดดาวัลย์ แก้วกิติพงษ์ และปิเตอร์ รักรธรรม, 2557)

องค์ความรู้หรือศาสตร์ทางการท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นจึงเป็นการศึกษาจากทุกมุมมองที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตของมนุษย์ เป็นศาสตร์ทางด้านสังคมศาสตร์ที่นำแนวคิดจากศาสตร์ต่าง ๆ ทางวิชาการ และวิชาชีพที่ต้องเข้าใจอย่างลึกซึ้ง และประยุกต์ใช้ได้จริงกับกลุ่มนักท่องเที่ยวเป้าหมายที่มาจากสังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน เพื่อนำมาบริหารและพัฒนาให้เกิดความยั่งยืน ในส่วนนี้เองการบูรณาการที่เป็นแนวความคิดของการผสมผสานองค์ความรู้ และศาสตร์ตั้งแต่ 2 องค์ความรู้หรือศาสตร์ขึ้นไปเข้าด้วยกันอย่างลงตัวเป็นระบบ เพื่อช่วยให้เกิดการเรียนรู้ หรือการทำงานในลักษณะที่เชื่อมโยง ตอบสนองต่อบริบทที่ซับซ้อน (วิชัย วงษ์ใหญ่ และมารุต พัฒนาผล, 2562) จึงเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการสร้างความเข้าใจและเป็นแนวทางการจัดการปรากฏการณ์การท่องเที่ยวอย่างลึกซึ้งตั้งแต่ปลาย ค.ศ. ที่ 19 (ฉลองศรี พิมลสมพงศ์, 2555) เห็นได้จากการบูรณาการแนวคิดจากทฤษฎีระบบการท่องเที่ยวกับศาสตร์ต่าง ๆ ทั้งทางด้าน

สังคมศาสตร์ และทางด้านวิทยาศาสตร์ ที่นักวิชาการด้านการท่องเที่ยวได้นำมากำหนดเป็นรายวิชา หรือหัวข้อศึกษาที่ยังคงที่มาจากหลักคิดที่นำมาศึกษา ดังตัวอย่างต่อไปนี้

ศาสตร์/สาขาวิชา	หัวข้อ / รายวิชาทางการท่องเที่ยว
- จิตวิทยา / จิตพฤติกรรมศาสตร์	- จิตวิทยาการบริการ - พฤติกรรมนักท่องเที่ยว
- สังคมวิทยา และรัฐศาสตร์	- การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน
- เศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ	- เศรษฐศาสตร์การประเมินมูลค่าสถานที่ท่องเที่ยว - การวิเคราะห์ปัจจัยการผลิตและผลผลิตด้านการท่องเที่ยว
- สถาปัตยกรรมศาสตร์	- การออกแบบ และปรับปรุงภูมิทัศน์ทางการท่องเที่ยว
- วนศาสตร์	- การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

ซึ่งการบูรณาการศาสตร์ต่าง ๆ กับองค์ความรู้ทางการท่องเที่ยวทำให้ได้มุมมองของการบูรณาการแนวคิดและการทำงานร่วมกันใน 3 แนวทาง (ฉลองศรี พิมลสมพงศ์, 2555) คือ

1) การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างนักวิชาการในสาขาต่าง ๆ ร่วมกับนักวิชาการท่องเที่ยวในรูปแบบของการวิจัย สัมมนา การผลิตผลงานทางวิชาการที่เป็นประโยชน์ต่อพื้นที่แบบสหวิทยาการ

2) การนำเอาความรู้ในการปฏิบัติงานระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียทางการท่องเที่ยว อาทิ นักวิชาการท่องเที่ยว ผู้ประกอบการ บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ภายใต้หน่วยงานของรัฐ มาประยุกต์ใช้ร่วมกันในการส่งเสริมและเติมเต็มซึ่งกันและกันอย่างมีส่วนร่วม

3) การนำเสนอแนวคิดในการบริหาร การจัดการ การวางแผน และการพัฒนาระหว่างภาคีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียทางการท่องเที่ยว อาทิ นักวิชาการการท่องเที่ยว หน่วยงานธุรกิจภาคเอกชน และหน่วยงานการส่งเสริมการท่องเที่ยวภาครัฐ ในลักษณะของการเป็นคณะกรรมการพัฒนางานร่วมกันตามแนวนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การส่งเสริมการท่องเที่ยวทั้งในระดับมหภาค และระดับจุลภาค ซึ่งการบูรณาการความร่วมมือจากทุกฝ่ายจะเป็นการนำเอาองค์ความรู้เชิงประยุกต์มาเป็นองค์ความรู้เชิงปฏิบัติการที่ตอบสนองต่อการขยายตัวทางการท่องเที่ยวในรูปแบบใหม่ การขยายตัวขององค์ความรู้อย่างกว้างขวางเข้าสู่กระบวนการบริหารและพัฒนากการท่องเที่ยว

สรุปได้ว่าจากอดีตจนถึงปัจจุบันการบริหารและพัฒนากการท่องเที่ยวได้มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น การบริหาร การพัฒนา การแก้ปัญหาหรือการตัดสินใจจำเป็นต้องใช้ความรู้และทักษะจากหลายสาขาวิชาาร่วมกัน ทำให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารและพัฒนาประเทศอย่างภาครัฐไม่สามารถทำได้โดยอาศัยเพียงส่วนราชการใดส่วนราชการหนึ่ง หรือการบริหารและพัฒนางานตามพันธกิจก็ไม่อาจจะแก้ปัญหาบางอย่างได้ (เทิดชาย ช่วยบำรุง, 2552, 2560) ด้วยโครงสร้างในปัจจุบันที่แต่ละหน่วยงานมีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางที่แตกต่างกัน มีความชัดเจนในการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ แต่ส่วนใหญ่ไม่สามารถเกิดการประสานการทำงานร่วมกันได้ตึ้นัก ทำให้แนวคิดของศาสตร์การบูรณาการจึงเป็นเครื่องมือที่น่าสนใจที่จะเข้ามาช่วยให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างการทำงานของแต่ละองค์กร หรือ

หน่วยงานได้ เป็นการช่วยลดทอนความซ้ำซ้อนของงานที่เกิดขึ้น เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ของงานตามยุทธศาสตร์ที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้

บทความวิชาการนี้จึงเกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอความเป็นไปและแนวโน้มของศาสตร์การบูรณาการในการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว และเพื่อจุดประเด็นทางการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวไทยในอนาคต โดยใช้กระบวนการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) ในเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จุดเริ่มต้นและความหมายของการบูรณาการ

United National Europeans Security Cooperation หรือ UNESCO ได้เริ่มต้นแนวคิดการบูรณาการจากความต้องการที่จะปรับปรุงคุณภาพการศึกษาให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับสภาพจริงของชุมชน และเท่าทันการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว โดยเน้นสาระเนื้อหาและแยกความรู้ออกเป็นส่วน ๆ และนำมาบูรณาการอย่างสอดคล้องเพื่อให้เกิดองค์ความรู้ที่เท่าทันการเพิ่มขึ้นของข้อมูล และวิทยาการต่าง ๆ ในยุคโลกาภิวัตน์ (เบญจวรรณ ทิมสุวรรณ และรัชณี สรรเสริญ, 2555)

การบูรณาในยุคสมัยปัจจุบันถูกกล่าวถึงอย่างแพร่หลายในแง่ของขั้นตอนการทำงาน การจัดการ การพัฒนา ด้านต่าง ๆ และการบริหารงานแผ่นดินตามแผนยุทธศาสตร์ หรือนโยบายระดับต่าง ๆ ของทุกหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน ชุมชน หรือภาคเอกชน สิ่งที่เกิดขึ้นนี้ล้วนเป็นการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่สำคัญกับการประสานการทำงานร่วมกัน ไม่ทำงานแยกส่วนต่างหน่วยต่างทำ จากเดิมที่รูปแบบการบริหารจัดการและอุดมการณ์ของผู้ปฏิบัติงานตกอยู่ภายใต้ปรัชญารัฐราชการ (Bureaucratic State) ของ Max Weber ที่มีการจัดแบ่งโครงสร้างลักษณะการทำงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546)

การบูรณาการ เป็นคำที่มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า “Integrate” หมายถึงการทำให้รวมกันได้ทั้งหมด ไม่มีส่วนใดที่ขาดหายไป และมีคำในภาษาอังกฤษ คือ “Integration” หมายถึง การทำสิ่งที่ขาดไปให้มีความสมบูรณ์โดยการเพิ่มเติมส่วนที่ขาดหายเข้าไป หรือการนำส่วนประกอบย่อยตั้งแต่สองสิ่งขึ้นไปมารวมกันเพื่อทำให้เป็นส่วนหนึ่งของทั้งหมดที่ใหญ่กว่า (เบญจวรรณ ทิมสุวรรณ และ รัชณี สรรเสริญ, 2555) ภายใต้วรรณกรรมต่าง ๆ การบูรณาการได้ถูกกล่าวถึงใน สองมุมมอง คือ

1) มุมมองในเชิงแนวคิดที่รวมองค์ความรู้หรือศาสตร์ที่กระจัดกระจายมาใช้ในสถานะการใดสถานะการณ์หนึ่งให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ นวัตกรรมหรือแนวคิดใหม่ ๆ

2) มุมมองในเชิงการบริหารหรือการทำงาน ที่รวมองค์ประกอบทางการทำงาน การดำเนินงานหรือทรัพยากรออกมาในรูปแบบกระบวนการ แนวทางดำเนินงานอย่างเป็นองค์รวม การร่วมใช้ทรัพยากรหรือศักยภาพเพื่อทำให้อัตถุประสงค์หรือเป้าหมายสำเร็จร่วมกัน

ในมุมมองของการบูรณาเชิงแนวคิด หรือองค์ความรู้ได้เกิดขึ้นบนงานทางศึกษาศาสตร์ ว่าด้วยการสร้างแนวคิดหรือนวัตกรรมใหม่ ๆ จากการผสมและประยุกต์ใช้ความรู้จากศาสตร์ต่าง ๆ ที่มีอยู่แต่เดิม ดังงานของ Beane, Toepfer, and Alessi (1986) ที่กล่าวว่า การบูรณาการเป็น การสร้างความรู้ และประสบการณ์ใหม่ในรูปแบบของการผสมผสานความรู้ฐานเดิมเข้าด้วยกันเป็นไปตามความต้องการในสภาพความเป็นจริงในการดำรงชีวิต มากกว่าการพิจารณาแบ่งแยกเป็นส่วน ๆ และงานของชานาธิป พรกุล (2543) ที่ระบุว่า การบูรณาการเป็นการเชื่อมโยงองค์ความรู้

จากแต่ละศาสตร์เข้าด้วยกันเพื่อลู่ทางสติปัญญา ทางทักษะความสามารถ และทางความคิดความรู้สึก (พุทธพิสัย ทักษะพิสัย และจิตพิสัย) ตรงกับที่ ศ.ดร.ชยันต์ สมุทวนิช ที่ให้การนิยามว่าเป็นการเชื่อมโยงความรู้ การแสวงหาความรู้ การศึกษาค้นคว้ากับการใช้ทรัพยากรอันจำกัดเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546)

ในมุมมองของการบริหารและการปฏิบัติงาน ได้เกิดขึ้นในศาสตร์ทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ว่าด้วยเรื่องของการบริหารภาครัฐ การจัดการองค์การ และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยเน้นเรื่องการรวมตัวกันของส่วนย่อย เพื่อดำเนินงานอันเป็นการเติมเต็มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน และแบ่งปันผลประโยชน์ที่จะได้ร่วมกัน ทั้งนี้ได้มีนักวิชาการศึกษาและให้แนวคิดของการบูรณาการในมุมมองนี้อย่างหลากหลาย อาทิ Johnson (1965) กล่าวว่า การบูรณาการคือ ความพยายามผสมและควมรวมการกระทำ ความคิด ในการดำเนินงานขององค์การที่แยกกันให้เป็นหนึ่งเดียว เช่นเดียวกับ Walenciak (1991) ที่นิยามว่าการบูรณาการเป็นการรวมการดำเนินงานแต่ละองค์การที่แยกส่วนกันมากกว่าหนึ่ง มาปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นองค์รวม หรือในประเทศไทย ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และสุขยีน เทพทอง (2558) กล่าวว่า เป็นความพอดีและความลงตัวขององค์รวมภายหลังจากการรวมตัว โดยต้องดำเนินไปได้ด้วยดีและต้องมีภาวะและคุณสมบัติของตนเองที่แยกจากภาวะและคุณสมบัติขององค์ประกอบและหน่วยย่อยทั้งหลาย

ทั้งนี้ในปัจจุบันได้มีงานของนักวิชาการจำนวนมากให้ความหมายสนับสนุนถึงการบูรณาการในแง่ของความร่วมมือระหว่างองค์การที่มาเติมเต็มความสามารถหรือศักยภาพ ยกตัวอย่างเช่น Hendron (2008) Thomas (2009) และ Nguyen (2018) เป็นต้น โดยทั้งสามท่านได้ยกให้เห็นว่าการบูรณาการเป็นการผสมผสานระบบการทำงานระหว่างสองหน่วยงานขึ้นไปให้เป็นหนึ่งเดียว การเกื้อกูลศักยภาพให้กัน ใช้ทรัพยากรร่วมกัน เพื่อความได้เปรียบทางธุรกิจ การดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ ลดต้นทุนการดำเนินงาน และเพิ่มอำนาจการต่อรอง สอดคล้องกับงานในไทยของ ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2554) และ ศาสตราจารย์ ดร. ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ กับ สุขยีน เทพทอง (2558) ที่เสนอในทิศทางคล้ายคลึงกันว่าเป็นการรวมสิ่งหนึ่งเข้ากับสิ่งหนึ่งเพื่อทำให้สิ่งเดิมเพิ่มพูน สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เอื้อประโยชน์ต่อกัน รวมทั้งการเชื่อมโยงสิ่งหนึ่งหรือหลายสิ่งเข้าเป็นส่วนประกอบซึ่งกันและกันในการดำเนินงาน ภายใต้สหองค์การ

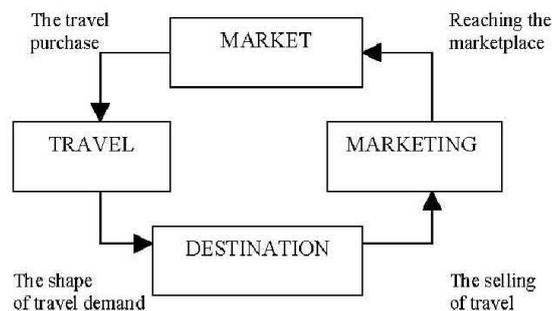
ถึงแม้ว่าการบูรณาการที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันจะถูกนำไปใช้ในหลากหลายบริบททำให้ความหมายที่เกิดขึ้นมีมากมายตามความเชื่อของผู้นิยามในศาสตร์นั้น แต่ใจความสำคัญของการบูรณาการก็ยังคงหมายถึง ระบบหรือลักษณะของการปฏิบัติงานของผู้คน หน่วยงาน หรือองค์การที่เข้ามามีส่วนร่วมและร่วมมือ ระหว่างกันโดยอาศัย และแบ่งปันศักยภาพหรือสมรรถนะของผู้ที่เชี่ยวชาญมาผสมผสานให้เกิดประสิทธิภาพและผลลัพธ์ที่ตรงตามเป้าหมายที่ตั้งไว้มากที่สุด ด้วยเหตุนี้เองการนำเอาการบูรณาการมาเป็นเครื่องมือในการสร้างระบบปฏิบัติงาน จึงเป็นแนวความคิดที่น่าสนใจต่อการสร้างให้เกิดระบบการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นเพื่อผลสำเร็จและประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติ (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และ สุขยีน เทพทอง, 2558; สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2546; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546)

การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวไทยในมุมมองแห่งความสัมพันธ์และการบูรณาการ

จากจุดเริ่มต้นจะเห็นว่าการบูรณาการเข้าไปมีส่วนในแนวคิดของหลากหลายศาสตร์เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพและได้ผลลัพธ์ตามเป้าหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นทางการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวที่

ทั้งสองไม่สามารถแยกออกจากกันอย่างเบ็ดเสร็จ เพราะการดำเนินงานในระบบอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับอีกหลาย ๆ อุตสาหกรรม อันเนื่องมาจากองค์ประกอบของกิจกรรมในระบบการท่องเที่ยวมักต้องพึ่งพาปัจจัยอื่นเข้ามาอยู่เสมอ

นักวิชาการนามว่า Mill และ Morrison ได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการท่องเที่ยว คือ หลักการ แนวคิด จากทฤษฎีระบบการบริโภคการท่องเที่ยว (A Tourism Consumption System: TCS) หรือระบบการท่องเที่ยว (Tourism System) ในลักษณะวงจร (Mill & Morrison, 1985) โดยเริ่มต้นที่ 1) ความต้องการของตลาดนักท่องเที่ยว อิทธิพลจากภายในและภายนอก พฤติกรรม กระบวนการตัดสินใจซื้อ และการจัดหา 2) การเดินทางท่องเที่ยวหลังจากการซื้อ การวิเคราะห์ตลาดหลัก การเคลื่อนย้ายอย่างต่อเนื่องของนักท่องเที่ยว และรูปแบบของการขนส่ง 3) การศึกษาอุปสงค์ของการท่องเที่ยว ณ แหล่งท่องเที่ยว รูปแบบกิจกรรมการท่องเที่ยว และการให้บริการ ซึ่งต้องการการวางแผนการจัดการ และการพัฒนาอย่างเป็นระบบให้มีคุณภาพมาตรฐานสากล และ 4) การตลาดการท่องเที่ยว เป็นการตรวจสอบปัจจัยทางการตลาดของภาคธุรกิจ ทั้งที่ควบคุมได้ และควบคุมไม่ได้ เพื่อสร้างความแข็งแกร่งของธุรกิจจัดหาสินค้าและบริการในเครือข่ายให้มีศักยภาพในการสร้างแรงจูงใจ และกระตุ้นความต้องการของนักท่องเที่ยวได้อย่างแท้จริง (ฉลองศรี พิมลสมพงศ์, 2555) ซึ่งจะเห็นว่าในระบบหนึ่งของการท่องเที่ยวมีความเกี่ยวข้องกับสิ่งต่าง ๆ มากมาย ดังที่แสดงในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 ระบบการท่องเที่ยว (Tourism System)

แหล่งที่มา : Mill and Morrison (1985)

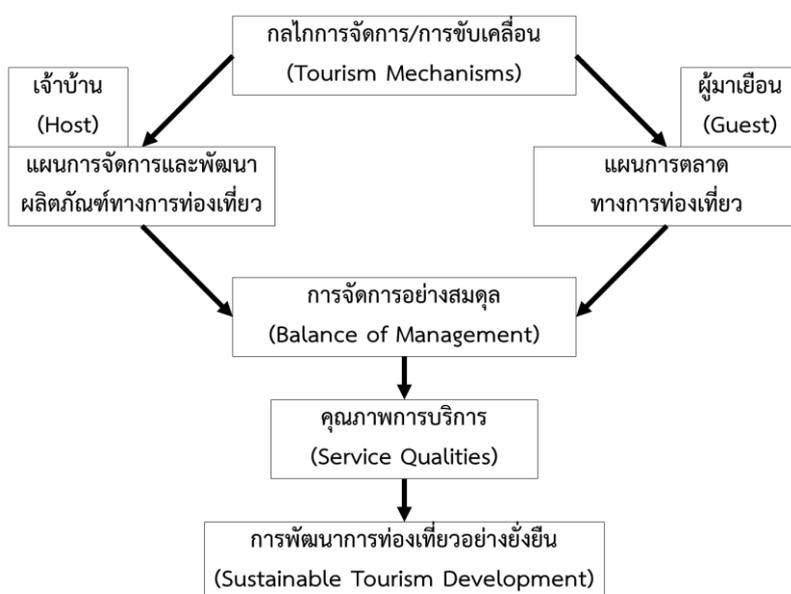
ทฤษฎีระบบการบริโภคการท่องเที่ยว (A Tourism Consumption System: TCS) หรือระบบการท่องเที่ยว (Tourism System) แม้จะดูเหมือนเพียงพอต่อการจัดการการท่องเที่ยว แต่เมื่อพิจารณาอย่างถี่ถ้วนจะพบว่า ระบบดังกล่าวเป็นเพียงส่วนหนึ่งของระบบที่เกี่ยวข้องเฉพาะในฝั่งผู้มาเยือนหรือนักท่องเที่ยวเสียเป็นส่วนใหญ่ การท่องเที่ยวมีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้คนมากกว่า 1 ฝ่าย หรือที่เรียกว่าผู้มีส่วนได้เสียที่จะต้องพิจารณา ยกตัวอย่างเช่น ฝ่ายเจ้าบ้าน หรือเจ้าของพื้นที่ ฝ่ายกลไกการจัดการ ฝ่ายคุณภาพการให้บริการ เป็นต้น ฝ่ายเหล่านี้ล้วนต้องการการบริหารและพัฒนาอย่างสมดุลเพื่อให้การท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นมีความยั่งยืน สามารถรักษาผลประโยชน์ให้คงอยู่กับพื้นที่ได้อย่างยาวนาน และอยู่ในสภาพสมบูรณ์มากที่สุด

รศ.ดร.เทิดชาย ช่วยบำรุง (2552) ได้แสดงให้เห็นว่า การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวต้องให้ความสำคัญต่อทุก ๆ ด้านอย่างสมดุลโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเจ้าบ้านและผู้มาเยือนจะต้องเกิดการแบ่งผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม

ส่วนของเจ้าบ้านต้องบริหารและพัฒนาผลิตภัณฑ์หรือทรัพยากรการท่องเที่ยวให้มีศักยภาพและความพร้อม จัดการผลกระทบต่าง ๆ รวมไปถึง ความสามารถทางการรองรับ สิ่งอำนวยความสะดวก ภูมิสถาปัตยกรรม เส้นทาง การท่องเที่ยว สุนทรียศาสตร์ทางการท่องเที่ยว ข้อมูลและการสื่อความหมาย ความปลอดภัย ทรัพยากรมนุษย์ ทางการท่องเที่ยวและการพัฒนาองค์กรทางการท่องเที่ยว เป็นต้น

ส่วนของผู้มาเยือนตามแนวคิดของ รศ.ดร.เทิดชาย ช่วยบำรุง จะคล้ายคลึงกับ Mill and Morrison (1985) โดยในส่วนนี้จะต้องจัดทำแผนทางการตลาดเพื่อดึงดูด และสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นต่อนักท่องเที่ยว โดยมีส่วน ประสมทางด้านราคา ช่องทางการจัดจำหน่าย จุดยืนผลิตภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์ การส่งเสริมการขาย จิตวิทยาการขาย พันธมิตรทางธุรกิจ การมีส่วนร่วมทางธุรกิจ ฯลฯ (เทิดชาย ช่วยบำรุง, 2556, 2560)

ไม่เพียงการบริหารจัดการเจ้าบ้านหรือผู้มาเยือน แต่การท่องเที่ยวเป็นระบบต้องสร้างกลไกการจัดการในการขับเคลื่อน การพัฒนาการท่องเที่ยวจะเกิดขึ้นได้จะต้องอาศัยการสนับสนุนและความร่วมมือจากทุกฝ่ายมาเป็นรากฐาน การทำงานร่วมกันอย่างสอดประสานจึงสำคัญอย่างยิ่ง เพราะระบบการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมบริการที่เกี่ยวข้องกับ สินค้าและบริการที่หลากหลาย สัมพันธ์กับองค์กรต่าง ๆ ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน โดยแต่ละฝ่ายล้วนมีหน้าที่ที่ต้อง ปฏิบัติต่อระบบการท่องเที่ยวที่แตกต่างกันไปดังนี้ 1) ภาครัฐมีบทบาทในการกำหนดนโยบายดำเนินการ กำกับ ควบคุม ดูแลและส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว 2) ภาคเอกชนจะเป็นฟันเฟืองสำคัญในการขับเคลื่อน กระตุ้นและส่งเสริม ให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม ดังที่แสดงในภาพที่ 2 โดยสรุป



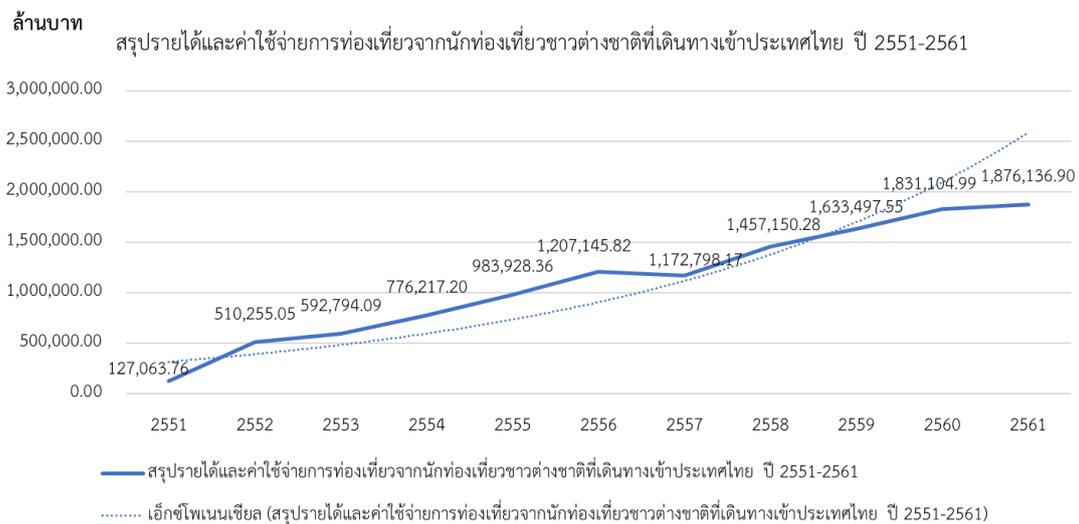
ภาพที่ 2 การบริหารและพัฒนากการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
แหล่งที่มา : เทิดชาย ช่วยบำรุง (2552, 2556, 2560)

จากแนวคิดที่ถูกลำเสนอจะพบว่า การท่องเที่ยวต้องผ่านกระบวนการจัดการและพัฒนาองค์ประกอบทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง ในแนวความคิดทางการบูรณาการ หน่วยงานแต่ละฝ่ายต้องใช้องค์ความรู้จากศาสตร์ต่าง ๆ เข้ามาผสมผสานทั้งในด้านกฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การตลาด การเกษตร การจัดการ จิตวิทยา ภูมิศาสตร์ สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

โดยการดำเนินงานต้องมีทั้งเชิงรุกและรับ มีการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนา ต่อยอด และเพิ่มคุณค่าบทรากฐานของทรัพยากรที่มีอยู่ รวมทั้งเกิดผลกระทบด้านลบต่อสังคม วิถีชีวิตและสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุดอันเป็นหนทางสู่คุณภาพการบริการที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายและการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (Edgell Sr et al., 2008; เทิดชายช่วยบำรุง, 2556, 2560)

ความสำคัญของการบูรณาการบนวาระทางการบริหารและพัฒนการท่องเที่ยวของชาติ

ตลอดระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมาการท่องเที่ยวไทยทวีความสำคัญเพิ่มขึ้นในการเป็นแหล่งรายได้ที่สร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจให้กับประเทศจากรายได้และค่าใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้นในทุกปี ดังภาพที่ 3 หรือในแง่ของการเป็นเครื่องมือพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ หรือเป็นตัวสร้างผลกระทบเชิงลบในด้านต่าง ๆ กระทั่งถูกยกขึ้นมาเป็นวาระแห่งชาติถึงสองครั้งเพื่อช่วยกอบกู้วิกฤตประเทศจากเหตุการณ์ต่าง ๆ อาทิ การกระตุ้นและฟื้นฟูนักท่องเที่ยวจากเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ปี 2554 ที่ทำให้สูญเสียรายได้ประมาณ ห้าหมื่นล้านบาท จากจำนวนนักท่องเที่ยวที่ลดลง หรือวิกฤตสินเชื่อบีบไซปรัส เป็นต้น (ผู้จัดการออนไลน์, 2544)



ภาพที่ 3 สรุปรายได้และค่าใช้จ่ายการท่องเที่ยวนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ ปี 2551 - 2561

แหล่งที่มา : กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (2562)

ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่มาของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555 – 2559 ในฉบับแรกที่มาจากวาระทางการท่องเที่ยวแห่งชาติในปี 2552 โดยมีมติเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ให้มีการตั้งคณะกรรมการอำนวยการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติว่าด้วยการท่องเที่ยว โดยมีมอบหมายให้นายชุมพล ศิลปอาชา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นประธาน และมีกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นหน่วยงานหลัก เพื่อให้การท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นภายในประเทศสามารถปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ต่าง ๆ และเกิดการเติบโตอย่างมีคุณภาพ ยั่งยืน และสามารถแข่งขันได้ในตลาดโลกได้

สาระของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555 – 2559 จะเน้นถึงการสร้างความยั่งยืน สร้างภูมิคุ้มกันในทุกมิติที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว สร้างรายได้เพิ่มควบคู่ไปกับการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม รวมทั้งให้

ความสำคัญกับการสร้างกลไกการทำงานอย่างมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน การบูรณาการการทำงานร่วมกันในทุกระดับ เพื่อเป็นพลังขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลชัดเจนในระดับประเทศและพื้นที่ ผ่าน 5 ยุทธศาสตร์สำคัญ คือ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการท่องเที่ยว ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืน ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาสินค้าและบริการและปัจจัยสนับสนุนการท่องเที่ยว ยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างความเชื่อมั่นและส่งเสริมการท่องเที่ยวและยุทธศาสตร์ที่ 5 การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคประชาชน และองค์กรปกครอง

จากแนวคิดที่ว่า การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวนั้นไม่สามารถแยกออกจากการบูรณาการได้อย่างเบ็ดเสร็จเนื่องจากมีความเกี่ยวพันกับหน่วยงานต่าง ๆ มากมาย ทำให้แนวทางการดำเนินงานต่าง ๆ ภายใต้ยุทธศาสตร์ทั้ง 5 ของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555 – 2559 ส่วนใหญ่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากกว่า 1 หน่วยงาน ยกตัวอย่างเช่น ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืน ในประเด็นการฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวที่มีคณะกรรมการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (กรมการท่องเที่ยว) กระทรวงมหาดไทย (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) เป็นต้น(คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ, 2555)

เพราะฉะนั้นการที่จะขับเคลื่อนแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555 – 2559 ไปสู่การปฏิบัติในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเป็นรูปธรรมจะต้องอาศัยความรู้ ความเข้าใจ ความร่วมมือในการดำเนินการ และการประเมินผลจากภาคีต่าง ๆ โดยสาระของแผนเองได้สนับสนุนแนวคิดทางการบูรณาการด้วยการระบุให้เห็นอย่างชัดเจนในแนวทางการขับเคลื่อนว่าเป็นกลไกสำคัญ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของแผนฯ ผลของความสำเร็จกลับเกิดขึ้นเพียงร้อยละ 41 เท่านั้นที่สามารถนำแนวทางทั้งหมดจากแผนพัฒนาการท่องเที่ยวฯ ไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ เห็นได้จากขีดความสามารถด้านการท่องเที่ยวของไทยในประเด็นด้านความปลอดภัยและความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมอยู่ในลำดับที่นำเป็นห่วง คือลำดับที่ 132 และ 116 ตามลำดับจากกว่า 140 ประเทศทั่วโลก โดยมีการให้สาเหตุของความสำเร็จที่เกิดขึ้นไม่ถึงครึ่ง จากรายงานผลการดำเนินงานของสำนักปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ในแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติฉบับที่ 2 พ.ศ.2560 – 2564 ด้านยุทธศาสตร์การขับเคลื่อน ว่ามาจากการขับเคลื่อนแผนสู่การปฏิบัติที่ขาดการบูรณาการระหว่างภาคีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ และเอกชน รวมทั้งอีกหลายภาคียังคงมองว่าการท่องเที่ยวไม่ใช่หน้าที่หลักของหน่วยงานตน การทำงานที่เกิดขึ้นจึงไม่เชื่อมโยงสัมพันธ์กัน ไม่เกิดการรวมตัวกันทำงานอย่างมีเป้าหมายที่สอดคล้องกัน และขาดการบริหารงานที่เป็นเอกภาพ ทำให้การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและโครงสร้างพื้นฐานไม่สามารถบรรลุผลตามเป้าได้ในที่สุด (คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ, 2560)

ไม่เพียงรายงานข้างต้นของของสำนักปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาแต่ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านที่ยืนยันด้วยผลการศึกษาว่าการบูรณาการมีส่วนสำคัญที่ทำให้การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวในแผนพัฒนาไม่ได้ผลตามที่ตั้งเป้าไว้ หรือทำให้บางนโยบายประสบผลสำเร็จได้ ยกตัวอย่างงานของ แพรดาว พุพานิชย์พฤกษ์ ในปี 2559 ถึง 2561 ทั้งนี้นำเสนอผลการศึกษาถึง การดำเนินงานนโยบายการท่องเที่ยวตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555 – 2559 ในพื้นที่ต่าง ๆ ดังนี้ เกาะเสม็ด จังหวัดระยอง เกาะช้าง จังหวัดตราด และกลุ่มคลัสเตอร์การท่องเที่ยวเขตฝั่งทะเลตะวันออก (Active Beach) และพบว่าขาดการบูรณาการในลักษณะของการทำงานร่วมกันในระดับพื้นที่และนโยบาย การดำเนินงานที่เกิดขึ้นแยกส่วนไม่เชื่อมโยงกัน รวมทั้งขาดความเป็นเอกภาพ เป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาที่สร้างอุปสรรคต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบายจากแผนพัฒนาการท่องเที่ยวดังกล่าว (แพรดาว พุพานิชย์

พฤษ, 2559, 2560, 2561) หรือในงานของ สโรชา แพร์ภาษา ในปี 2557 ที่ได้ทำการศึกษา การนำนโยบายไปปฏิบัติ ในประเทศไทย ในช่วงของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555 – 2559 และค้นพบว่า ความสำเร็จที่เกิดขึ้น ของการปฏิบัตินโยบายทางการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวมาจากการบูรณาการในลักษณะของการทำงาน ร่วมกันระหว่างหน่วยงาน การพึ่งพากันและกันกับหน่วยงานภายนอก รวมทั้งภาคเอกชนในการดำเนินการบริหารและ พัฒนาการท่องเที่ยว (สโรชา แพร์ภาษา, 2557)

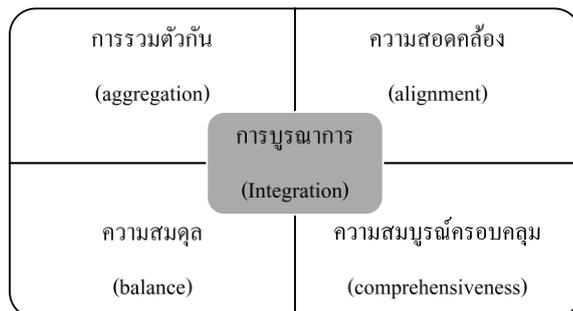
จะเห็นว่า การนำเสนอผลการศึกษานักวิชาการสองท่านในสี่ผลงานแสดงให้เห็นถึงลักษณะการบูรณาการที่ เข้ามามีส่วนสำคัญต่อการสร้างความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวของชาติ ทำให้ ต่อมาในแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560 – 2564 ที่เกิดขึ้นจึงได้มีการยกระดับการบูรณาการขึ้นมา อย่างชัดเจนในทุกยุทธศาสตร์ รวมทั้งมียุทธศาสตร์ที่ระบุถึงการบูรณาการโดยเฉพาะ ยกตัวอย่างในยุทธศาสตร์ที่ 5 ที่ได้ ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า การบูรณาการร่วมกันของทุกภาคส่วนคือปัจจัยหลักในการขับเคลื่อนแผนสู่การปฏิบัติอย่างเป็น รูปธรรม รวมทั้งให้แนวทางการพัฒนาโดยสรุปได้ดังนี้ 1) ต้องส่งเสริมกำกับดูแลการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว ใน ลักษณะของการพัฒนาการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ เอกชนและประชาชน 2) ส่งเสริมให้เกิดการเชื่อมโยง แลกเปลี่ยนข้อมูลและองค์ความรู้ ความร่วมมือกันเพื่อดำเนินการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว หรือในแนวทาง ขับเคลื่อนแผนพัฒนาสู่การปฏิบัติก็ได้เสนอหลักการที่เน้น การมีส่วนร่วมดำเนินงาน การมีจุดเชื่อมโยงการพัฒนา ร่วมกัน ในระดับท้องถิ่นและนโยบาย การสร้างเครือข่าย ความสอดคล้องของเป้าหมายร่วมกัน ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนแต่เป็น กระบวนการที่ชี้ให้เห็นถึงการบูรณาการทั้งสิ้น (คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ, 2560)

เพราะฉะนั้นเพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนว่าเหตุใดสาระของการขับเคลื่อนแผนพัฒนาการท่องเที่ยวฯ ของชาติถึงได้ เน้นย้ำในการดำเนินงานหรือการปฏิบัติในลักษณะดังกล่าวว่าเป็นการบูรณาการ และเพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ ในการบูรณาการมากยิ่งขึ้น ในประเด็นถัดไปจะเป็นการวิเคราะห์วรรณกรรมให้เห็นถึงองค์ประกอบที่ควรเกิดขึ้นของ การบูรณาการเพื่อนำมาเป็นตัวชี้วัดในการประเมินการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างบูรณาการ และแนวทาง การศึกษาต่อไปในอนาคต

การวิเคราะห์องค์ประกอบที่ชี้วัดการบูรณาการ

การบูรณาการจะมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “การผนึกพลัง” แต่ต่างกันเล็กน้อยตรงที่การบูรณาการจะเป็น คำกว้างของการทำงานร่วมกันระหว่างองค์การ ส่วนการผนึกพลังจะหมายถึง การทำงานด้วยกัน เป็นการอธิบาย สถานการณ์ของปฏิกริยาที่เกิดจากหน่วยสองหน่วยหรือมากกว่ามารวมกันทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีกว่าผลรวมของแต่ละ ส่วนย่อยที่แยกกันทำแล้วนำมารวมกันภายหลัง (Persson, 2004) โดยเฉพาะเมื่อการบริหารและพัฒนาประเทศเริ่มมี ความซับซ้อน และต้องอาศัยความรู้และทักษะจากหลายสาขาวิชาหรือหลายศาสตร์ร่วมกันมากยิ่งขึ้น อย่างในกรณีของ การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว การบูรณาการจึงเข้ามามีส่วนสำคัญให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน และ ขจัดความซ้ำซ้อนของงานที่เกิดขึ้น เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของงานตามแผนยุทธศาสตร์หรือนโยบายที่ตั้งเป้าหมายไว้ (Cooper & Brady, 1998; ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และสุขยีน เทพทอง, 2558)

นักวิชาการหลายท่านได้นำเสนอแนวคิดของการบูรณาการไว้อย่างหลากหลายในงานศึกษาของตนเอง อาทิ งานของ ศ.ดร.ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ ที่เสนอว่า การบูรณาการมีมิติสำคัญอยู่ 4 มิติ คือ การรวมตัวกัน (aggregation) ความสอดคล้อง (alignment) ความสมดุล (balance) และ ความสมบูรณ์ครอบคลุม (comprehensiveness) (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และสุขยีน เทพทอง, 2558) ดังภาพที่ 5



ภาพที่ 5 มิติสำคัญทางการบูรณาการ
แหล่งที่มา : ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และสุขยีน เทพทอง (2558)

เช่นเดียวกับงานของChristine Oliver ปี1990 เรื่อง Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions ที่เสนอกรณีสำคัญของการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงาน 5 มิติ คือ ความไม่สมมาตรหรือไม่สมดุล (Asymmetry) การแลกเปลี่ยน (Reciprocity) ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ความมั่นคง (Stability) และความถูกต้องตามกฎหมาย (Legitimacy) ประกอบกับ 6 รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ คือ สมาคมเชิงพาณิชย์ (Trade associations) สหพันธ์หน่วยงานอาสาสมัคร (Voluntary agency federations) พันธมิตรธุรกิจร่วมทุน (Joint ventures) การร่วมหลักสูตร (Joint programs) ลูกโซ่ทางการเงินขององค์การ (Corporate-financial interlocks) และการเชื่อมโยงระหว่างตัวแทนและผู้สนับสนุน (Agency-sponsor linkages)

และธีระ สันติเมธี (2547) ได้นำเสนอแกนหลักในเรื่องของการปฏิบัติงานอย่างบูรณาการว่าประกอบด้วย 3 มิติ ได้แก่ การมีหน่วยย่อยเป็นองค์ประกอบ หน่วยย่อยที่มาประกอบรวมกัน มีความสัมพันธ์ เชื่อมโยง อิงอาศัยซึ่งกันและกัน อย่างยืดหยุ่นปรับตัวได้ และความครบถ้วนสมบูรณ์ โดยประสาน กลมกลืน เกิดภาวะได้ที่พอดีหรือสมดุล ซึ่งคล้ายกลับงานของ Underdal (1980 Cited in (Persson, 2004)) ที่เสนอความครอบคลุมสมบูรณ์ ความสอดคล้องกัน และการรวมตัวกัน มาเป็นมิติของการบูรณาการ

จากตัวอย่างแนวคิดของนักวิชาการแสดงให้เห็นว่า องค์ประกอบที่ชี้วัดการบูรณาการ จะประกอบด้วยสามส่วนหลัก ๆ คือ การรวมตัวกันของส่วนย่อยต่าง ๆ (Aggregation) ภาวะสัมพันธ์กันของส่วนย่อยต่าง ๆ (Relatedness) และความเป็นองค์รวมของหน่วยย่อยที่มารวมและเชื่อมโยงกัน (Holistic) ทั้งนี้เมื่อสังเคราะห์วรรณกรรมเพิ่มเติมจึงพบงานที่นำเสนอองค์ประกอบไปในทิศทางเดียวกันทั้งสิ้นอีก 17 งานศึกษาดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 องค์ประกอบที่ชี้วัดการบูรณาการ

ผู้แต่ง	องค์ประกอบที่ชี้วัดการบูรณาการ
Barki and Pinsonneault (2005); Beane et al. (1986); Chailerd (2012); Delmotte (2003); Hendron (2008); Johnson (1965);	- การรวมตัวกันของส่วนย่อยต่าง ๆ (Aggregation)
Nguyen (2018); Thomas (2009); Walenciak (1991); เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2554); ชนาธิป พรกุล (2543); ทิพวรรณ หล่อสุวรรณ	- ภาวะสัมพันธ์กันของส่วนย่อยต่าง ๆ (Relatedness)

ผู้แต่ง	องค์ประกอบที่ชีวิตการบูรณาการ
รัตน์ และสุขเย็น เทพทอง (2558); เบญจวรรณ ทิมสุวรรณ และ รัชนิ สรรเสริญ (2555); ภูประชาตระกูล (2549); สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ป.อ. ปยุตโต) (2540); สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (2546); สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2546)	- ความเป็นองค์รวมของหน่วยย่อยที่มา รวมและเชื่อมโยงกัน (Holistic)

จากตารางที่ 1 จะเห็นว่า ตัวชีวิตที่ถูกสกัดออกมามีความคล้ายคลึงกับลักษณะของการบูรณาการในการบริหาร และพัฒนาการท่องเที่ยวตามแผนชาติที่ได้กล่าวถึงในส่วนก่อนหน้า ซึ่งเมื่อพิจารณารายละเอียดจะพบว่า ทั้งสามตัวชีวิตของความเป็นบูรณาการนั้นมีความสอดคล้องกับหลักการในการขับเคลื่อนการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติฉบับที่ 2 ไปสู่การปฏิบัติให้เกิดความสำเร็จตามที่ได้ตั้งเป้าหมาย โดยเมื่อนำองค์ประกอบที่ได้จากการสังเคราะห์งานศึกษาต่าง ๆ มาแสดงรายละเอียดให้เห็นถึงความหมายก็จะเห็นถึงความเป็นไปได้ในทิศทางเดียวกัน ดังนี้

1) การรวมตัวกันของส่วนย่อยต่าง ๆ (Aggregation) ถูกกล่าวถึงในงานศึกษาโดยนักวิชาการหลากหลายท่าน แต่ละท่านล้วนกล่าวไปในทิศทางเดียวกันในเนื้อหาที่ถูกสื่อออกมา อาทิ งานศึกษาของเบญจวรรณ ทิมสุวรรณ และรัชนิ สรรเสริญ เรื่อง การบูรณาการ : กระบวนทัศน์ในการประกันคุณภาพการศึกษาที่กล่าวว่าเป็น การรวมหน่วยย่อยหนึ่งเข้ากับอีกหน่วยหนึ่งเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย (เบญจวรรณ ทิมสุวรรณ และ รัชนิ สรรเสริญ, 2555) หรือในงานของปิยวรรณ คงประเสริฐ เรื่อง การท่องเที่ยวเชิงนิเวศแบบบูรณาการเพื่อการวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนที่เกาะพะงันจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่กล่าวว่า เป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมกันของบุคคล หรือหน่วยย่อย ๆ เพื่อกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง (ปิยวรรณ คงประเสริฐ, 2551) เป็นต้น

ดังนั้นการรวมตัวกันของส่วนย่อยต่าง ๆ (Aggregation) จึงสรุปได้ว่า หมายถึงการผสมผสาน หรือการมีส่วนร่วมของบุคคล กลุ่ม หน่วยงาน องค์การ หรือภาคีระดับต่าง ๆ ในการเข้ามามีส่วนร่วมหรือปฏิบัติ สิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งด้วยกันให้บรรลุผลตามที่ตั้งเป้าหมายไว้

2) ภาวะสัมพันธ์กันของส่วนย่อยต่าง ๆ (Relatedness) ถูกกล่าวถึงในงานศึกษาโดยนักวิชาการหลากหลายท่าน แต่ละท่านล้วนกล่าวไปในทิศทางเดียวกันในเนื้อหาที่ถูกสื่อออกมา อาทิ งานศึกษาของสมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ป. อ. ปยุตโต) เรื่อง การศึกษาไทย: การพัฒนาเพื่อการบูรณาการที่กล่าวว่าเป็น ความเชื่อมโยงกัน ในความสัมพันธ์ทางหน้าที่ เพื่อพึ่งพาอาศัยกัน โดยมีความยืดหยุ่นและปรับตัวได้ง่าย (สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ป.อ. ปยุตโต), 2540) หรือในสื่อเผยแพร่ความรู้ของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ในหนังสือเรื่อง การบริหารราชการแบบบูรณาการที่กล่าวว่าเป็นความร่วมมือในการให้การสนับสนุนกันและกันของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ตามความถนัดหรือทักษะความสามารถเฉพาะทาง รวมทั้งร่วมกับแบ่งปันทรัพยากรร่วมกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546)

ดังนั้นภาวะสัมพันธ์กันของส่วนย่อยต่าง ๆ (Relatedness) จึงสรุปได้ว่าหมายถึง การร่วมมือกันระหว่างบุคคล กลุ่ม หน่วยงาน องค์การ หรือภาคี ที่มีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ต้องพึ่งพาอาศัยทักษะ ความรู้ และทรัพยากรในสิ่งที่ตนเองขาดหายไปเพื่อมาเติมเต็มสมรรถนะการบริหารจัดการภารกิจให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

3) ความเป็นองค์รวมของหน่วยย่อยที่มารวมและเชื่อมโยงกัน (Holistic) ถูกกล่าวถึงในงานศึกษาโดยนักวิชาการหลากหลายท่าน แต่ละท่านล้วนกล่าวไปในทิศทางเดียวกันในเนื้อหาที่ถูกละเอ้อออกมา อาทิ งานศึกษาของ ศ.ดร.ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และสุขยีน เทพทอง เรื่อง งบประมาณเชิงบูรณาการเพื่อการพัฒนา: กลไกการบูรณาการยุทธศาสตร์ของ 5 กระทรวงเศรษฐกิจ ที่กล่าวว่าเป็นการผนึกกำลัง หรือการทำงานด้วยกันในภาพรวม ในสถานการณ์ที่หน่วยสองหน่วยหรือมากกว่ามารวมกัน ทำงานร่วมกันอย่างเป็นทีม มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และสุขยีน เทพทอง, 2558) หรืองานศึกษาของ Nguyen (2018) เรื่อง Organizational Factors Affecting the Successful Integration Between Physician Groups and Health Systems ที่กล่าวว่า เป็นการทำงานระหว่างหน่วยงานสองหน่วยขึ้นไปให้เป็นหนึ่งเดียวหรือเสมือนเป็นทีมเดียวกัน การประสานพลังกัน เสนอพันธมิตรทางธุรกิจ เพื่อความได้เปรียบทางการดำเนินงาน การดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ ลดต้นทุนทางการดำเนินงานผ่านองค์ความรู้ ทักษะ สมรรถนะหรือทรัพยากรที่ใช้ร่วมกันรวมทั้งเพิ่มอำนาจการต่อรอง

ดังนั้นความเป็นองค์รวมของหน่วยย่อยที่มารวมและเชื่อมโยงกัน (Holistic) จึงสรุปได้ว่าหมายถึงการทำงานอย่างเป็นทีม หรือพันธมิตรของ บุคคล กลุ่ม หน่วยงาน องค์กร หรือภาคี มากกว่าสองหน่วยขึ้นไป โดยร่วมแบ่งปันงบประมาณหรือต้นทุน องค์ความรู้ ทักษะ สมรรถนะ ทรัพยากรและผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น เพื่อเสริมศักยภาพให้ดำเนินการสิ่งใดสิ่งหนึ่งอันเป็นเป้าหมายที่พวกเขาต้องการให้สำเร็จ

บทสรุปและข้อเสนอแนะทางการศึกษาวิจัยการบริหารและพัฒนากองทั่วยุทธไทยในอนาคต

ด้วยความซับซ้อนของประเด็นปัญหา และความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันของฝ่ายต่าง ๆ ในระบบการทั่วยุทธไทยในยุคสมัยปัจจุบัน ทำให้การบริหารและพัฒนากองทั่วยุทธไทยที่เกิดขึ้นมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยหลักแห่งศาสตร์การบูรณาการเข้ามาช่วย ภายใต้กระบวนการปฏิบัติงานกับความรู้ หลักการ แนวคิด ทฤษฎี ทักษะ ความสามารถ ประสบการณ์ และทรัพยากรจากศาสตร์ องค์กร ภาคี ที่เกี่ยวข้องกัน เพราะการทั่วยุทธไทยเป็นเสมือนสิ่งที่ไม่มีความต้องการประกอบสร้างจากอุตสาหกรรมต่าง ๆ นั้นหมายความว่า ถ้าบุคคลหรือใครต้องการบริหารและพัฒนาให้เกิดความยั่งยืน ก็จำเป็นต้องบริหารและพัฒนาส่วนต่าง ๆ ให้ยั่งยืนควบคู่กันไปอย่างสมดุลเช่นกัน จึงเป็นเรื่องที่ยากที่จะสำเร็จได้หากดำเนินการโดยปราศจากการบูรณาการ

ตัวอย่างของความไม่สำเร็จจากการขาดการบูรณาการที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือ ผลของการขับเคลื่อนการนำนโยบายแผนการพัฒนากองทั่วยุทธไทยแห่งชาติมาปฏิบัติ พ.ศ. 2555 – 2559 ที่มีอัตราความสำเร็จเพียงร้อยละ 41 เท่านั้น ภายใต้แผนดังกล่าวประเทศยังคงประสบกับปัญหาพื้นฐานหลายประการ อาทิ ความยั่งยืนของทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่มีความเสื่อมโทรมของแหล่งทั่วยุทธไทยทางธรรมชาติจากการเดินทางเข้ามาของนักทั่วยุทธไทยจำนวนมากที่ขาดการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ หรือในด้านความปลอดภัย โลก อันเนื่องมาจากอุบัติเหตุ การหลอกลวง อาชญากรรม การก่อการร้ายที่เกิดกับนักทั่วยุทธไทยบ่อยครั้ง

เพราะฉะนั้นการบูรณาการจึงเป็นสิ่งที่เหมาะสมและไม่สามารถปฏิเสธได้หากประเทศต้องการที่จะบริหารและพัฒนากองทั่วยุทธไทยแห่งชาติให้ประสบความสำเร็จดังที่คาดหวังในอนาคต เนื่องจากการบูรณาการจะเข้ามาช่วยสร้างให้เกิดการรวมตัวกัน เกิดความสัมพันธ์กัน และเกิดความเป็นองค์รวม อันสอดคล้องกับบริบทของระบบการทั่วยุทธไทยที่มีรูปแบบของปฏิสัมพันธ์ทางการดำเนินงานที่เป็นห่วงโซ่ ดังนั้น บทความชิ้นนี้จึงมีข้อเสนอให้กับ นักศึกษา นักวิชาการ หรือนักวิจัย ที่สนใจในการบริหารและพัฒนากองทั่วยุทธไทยของแผนงานแห่งชาติ

ทำการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อค้นหาปัจจัยสาเหตุที่จะทำให้เกิดการบูรณาการในการนำนโยบายการท่องเที่ยวของประเทศไทยไปปฏิบัติ และนำไปสู่แนวทางการส่งเสริมการดำเนินงานอย่างยั่งยืนของการท่องเที่ยวในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

- Barki, H., & Pinsonneault, A. (2005). A model of organizational integration, implementation effort, and performance. *Organization science*, 16(2), 165-179.
- Beane, J. A., Toepfer, C. F., & Alessi, S. J. (1986). *Curriculum planning and development*. Boston: Allyn & Bacon.
- Chailerd, S. (2012). *Strategic Integration of Cooperation Between the Local Administrative Organization and Other Agencies*. (Master of Public Administration in Local Government Thesis). Khon Kaen University, Khon Kaen.
- Cooper, P. J., & Brady, L. P. (1998). *Public administration for the twenty-first century*: Wadsworth Publishing Company.
- Delmotte, F. (2003). *A sociotechnical framework for the integration of human and organizational factors in project management and risk analysis*. (Master of Science Thesis). The Virginia Polytechnic Institute and State University, Blacksburg, Virginia.
- Edgell Sr, D. L., Allen, M. D., Smith, G., & Swanson, J. R. (2008). *Tourism Policy and Planning : Yesterday, Today and Tomorrow*. United Kingdom: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Hendron, M. G. (2008). *Structural & Social Integration: Help or Hindrance to Bottom-up Innovation?* (Doctor of Philosophy Thesis). The University of Texas at Austin, Austin, Texas.
- Johnson, H. J. (1965). *The Integration of Organizational Components That Have Been Acquired Through Merger*. (Doctor of Philosophy Thesis). The Ohio State University, Ohio, USA.
- March, R., & Wilkinson, I. (2009). Conceptual tools for evaluating tourism partnerships. *Tourism management*, 30(3), 455-462.
- Mill, R. C., & Morrison, A. M. (1985). *The tourism system: An introductory text*. New Jersey, USA: Prentice-Hall.
- Nguyen, A. M. (2018). *Organizational Factors Affecting the Successful Integration Between Physician Groups and Health Systems*. (Doctor of Philosophy (Health Services – Public Health) Thesis). University of Washington, Seattle, Washington, USA.
- Oliver, C. (1990). Determinants of interorganizational relationships: Integration and future directions. *Academy of management review*, 15(2), 241-265.
- Page, S. J. (2014). *Tourism management*. London: Routledge.
- Persson, A. (2004). *Environmental policy integration: an introduction*. Stockholm: Stockholm Environment Institute.

- Sharpley, R. (2018). *Tourism, tourists and society*. London: Routledge.
- Thomas, H. L. (2009). *Factors Influencing The Selection of The Systems Integration Organizational Model Type for Planning and Implementing Complex Government Projects*. (Doctor of Philosophy in The Department of Industrial and Systems Engineering and Engineering Management Thesis). The University of Alabama in Huntsville, Huntsville, Alabama.
- Underdal, A. (1980). Integrated marine policy: What? Why? How? *Marine Policy*, 4(3), 159-169. doi:https://doi.org/10.1016/0308-597X(80)90051-2
- Walenciak, J. F. (1991). *Organizational integration following mergers and acquisitions: An archival study of integration strategies*. (Doctor of Philosophy Thesis). University of Arkansas, Fayetteville, Arkansas.
- กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2562). *สรุปรายได้และค่าใช้จ่ายการท่องเที่ยวจากนักท่องเที่ยวต่างชาติ ปี 2551 - 2561*. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2554). *การคิดเชิงบูรณาการ (Integrative Thinking)*. กรุงเทพมหานคร: Success Media Co.,Ltd.
- คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ. (2555). *แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (2555 - 2559)*. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
- คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ. (2560). *แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (2560 - 2564)*. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
- ฉลองศรี พิมพ์สมพงษ์. (2555). การท่องเที่ยว: มิติแห่งศาสตร์บูรณาการ. *วารสารวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*, 7(1), 1 - 4.
- ชนาธิป พรกุล. (2543). *แคทส์ : รูปแบบการจัดการเรียนการสอนที่ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และสุชยีน เทพทอง. (2558). งบประมาณเชิงบูรณาการเพื่อการพัฒนา: กลไกการบูรณาการยุทธศาสตร์ของ 5 กระทรวงเศรษฐกิจ. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, 13(2), 147 - 176.
- เทิดชาย ช่วยบำรุง. (2552). *บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนบนฐานแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- เทิดชาย ช่วยบำรุง. (2556). *นโยบาย การวางแผนและการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (TH 6006)*. กรุงเทพมหานคร: คณะการจัดการการท่องเที่ยว, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- เทิดชาย ช่วยบำรุง. (2560). *นโยบาย การวางแผนและการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (TH8011)*. กรุงเทพมหานคร: คณะการจัดการการท่องเที่ยว, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ธีระ สันติเมธี. (2547). *แนวทางการบูรณาการการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับจังหวัด*. (ศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

- เบญจวรรณ ทิมสุวรรณ และ รัชณี สรรเสริญ. (2555). การบูรณาการ : กระบวนทัศน์ในการประกันคุณภาพการศึกษา. *วารสารการพยาบาลและการศึกษา*, 5(2), 2 - 13.
- ปิยวรรณ คงประเสริฐ. (2551). *การท่องเที่ยวเชิงนิเวศแบบบูรณาการเพื่อการวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนที่เกาะพะงันจังหวัดสุราษฎร์ธานี*. (วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, กรุงเทพมหานคร.
- ผู้จัดการออนไลน์. (2544). น้ำท่วมทำ “ท่องเที่ยวไทย” อ่วม นักเดินทางหายวับ สายการบิน-โรงแรม ช้ำ. ผู้จัดการออนไลน์. ค้นคืนจาก <https://mgronline.com/around/detail/9540000142044>
- แพรวดาว พุพานิชย์พุกษ์. (2559). กรอบนโยบายการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน: กรณีศึกษา เกาะช้างจังหวัดตราด. *วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน*, 3(1), 39-64.
- แพรวดาว พุพานิชย์พุกษ์. (2560). กรอบนโยบายและมาตรการเชิงกลยุทธ์ในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน: กรณีศึกษาเกาะเสม็ด จังหวัดระยอง. *วารสารวิชาการการท่องเที่ยวไทยนานาชาติ*, 13(1), 133-158.
- แพรวดาว พุพานิชย์พุกษ์. (2561). การศึกษาการดำเนินนโยบายท่องเที่ยวตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 ของคลัสเตอร์ท่องเที่ยวกลุ่ม Active Beach. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, 16(1), 45-64.
- ภูประชาติระกูล, ว. (2549). *ยุทธศาสตร์ การบริหารแบบบูรณาการดานการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสามจังหวัดภาคใต้ : ศึกษาเฉพาะกรณี จังหวัดสุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช และกระบี่*. (รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, กรุงเทพมหานคร.
- พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (ฉบับที่ 2), เล่ม 136 ตอนที่ 67 ก C.F.R. (2562).
- วิชัย วงษ์ใหญ่ และมารุต พัฒนาผล. (2562). *การบูรณาการเชิงสร้างสรรค์ (Creative Integration)*. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ผู้นำนวัตกรรมหลักสูตรและการเรียนรู้.
- ศรีสมรภัท อินทุจันทร์ยง ลัดดาวัลย์ แก้วกิติพงษ์ และปิเตอร์ รักธรรม. (2557). การศึกษาข้อมูลในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทย. *สุทธิปริทัศน์*, 28(85), 352 - 369.
- สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ป.อ. ปยุตโต). (2540). *การศึกษาไทย: การพัฒนาเพื่อการบูรณาการ*. กรุงเทพมหานคร: Kled Thai.
- สโรชา แพร่ภาษา. (2557). *การนำนโยบายการท่องเที่ยวไปปฏิบัติในประเทศไทย*. (ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์)). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร.
- สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (2546). *พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542*. กรุงเทพมหานคร: สำนักนายกรัฐมนตรี
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2546). *การบริหารราชการแบบบูรณาการ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2525). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า (พ.ศ. 2525-2529)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2530). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หก (พ.ศ. 2530-2534)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2535). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เจ็ด (พ.ศ. 2535-2539)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2540). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่แปด* (พ.ศ. 2540-2544). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2545). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า* (พ.ศ. 2545-2549). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2550). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบ* (พ.ศ. 2550-2554). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2555). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบเอ็ด* (พ.ศ. 2555-2559). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง* (พ.ศ. 2560-2564). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2504). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หนึ่ง ระยะที่ 1* (พ.ศ. 2504-2506). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2507). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หนึ่ง ระยะที่ 1* (พ.ศ. 2507-2509). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2510). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สอง* (พ.ศ. 2510 - 2514). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2515). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สาม* (พ.ศ. 2515-2519). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- สุวัฒน์ จูชากรณ์. (2557). *แนวคิดเกี่ยวกับการท่องเที่ยว*. In *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.