

แนวทางการขับเคลื่อนนโยบายตามข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพ การท่องเที่ยวไปสู่การปฏิบัติ : กรณีศึกษาเชิงเปรียบเทียบประเทศสมาชิกอาเซียน

The Policy Implementation Guidelines of Mutual Recognition Arrangement on Tourism Professionals: A Comparative Case Study of ASEAN Member Countries

◆ ชนินทร์ ศรีวิสุทธิ์

เจ้าหน้าที่บริหารยุทธศาสตร์ องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

Chanin Sriwisut

Strategic Management Officer, Designated Areas for Sustainable Tourism Administration

E-mail: R923016@gmail.com

◆ พัทธิยา หลักเพ็ชร

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประจําคณะกรรมการจัดการการท่องเที่ยว สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Patthareeya Lakpetch

Assistant Professor, Ph.D., Graduated School of Tourism Management, National Institute

of Development Administration. E-mail: dr.patthareeya@yahoo.com

Abstract

The main objectives of this research were to 1) find the context of the implementation according to the policy of ASEAN mutual recognition arrangement on tourism professionals (MRA-TP), 2) analyse the situation and gap in the implementation process of the MRA-TP in ASEAN member states (AMS), and 3) study the policy implementation guidelines of MRA-TP. This study was based on qualitative research approaches through primary and secondary data from documentary research, and in-depth interviews. The Main concept of the study was derived from monitoring, evaluating, and benchmarking based on integrated theory of public policy implementation. The Samples for this research were 54 key informants from purposive sampling, selected from the groups of stakeholder in Thailand and representatives of national tourism organisations in 10 AMS.

The study have posited that the AMS deployed the policy of MRA-TP in ASEAN regional level which were then implemented at national level with different methods; the outcomes reflected gap in the stage of implementation. The main reason of different directions in the implementation process was from the different context and background of AMS. Therefore, the study showed that while Singapore and Brunei were less focused on the implementation of MRA-TP. Cambodia and

Indonesia, on the other hand had efficiently geared MRA-TP towards their operations with great process. Firstly, they focused on the cooperation between network partners. Secondly, they planned the implementation process with PDCA principles, and lastly, they facilitated the establishment of a center of excellence for exchanging the best practices in MRA-TP.

Regarding guidelines of MRA-TP, implemented as a policy in Thailand, it should be based on PDCA principles and integrated theory of public policy implementation for developing the implementation process. Moreover, the implementation guidelines rely on the cooperation of the three main actors including: 1) government agencies, 2) tourism associations, and 3) educational institutions. This approach will lead to integrated work and achievable equality with other AMS through the following three pillars: 1) being the core of ASEAN tourism professionals' knowledge and experience exchange in the region, 2) developing a system and mechanisms to support the development of ASEAN competency standard of tourism professionals, and finally 3) developing the intelligence center of MRA-TP.

Keywords: Policy Implementation, Mutual Recognition Arrangement on Tourism

Professionals, Implementation Guidelines of the ASEAN MRA on Tourism

Professionals

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาบริบทการดำเนินการตามข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพด้านการท่องเที่ยวอาเซียน 2) เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์และประเด็นช่องว่างในการขับเคลื่อนนโยบายการดำเนินงานตามข้อตกลงฯ ของไทยและประเทศสมาชิกอาเซียน 3) เพื่อศึกษาแนวทางในการขับเคลื่อนนโยบายการดำเนินงานตามข้อตกลงฯ โดยใช้แนวคิดหลักด้านการติดตามและประเมินผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบ และทฤษฎีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของไทยและผู้แทนจากองค์กรการท่องเที่ยวแห่งชาติของประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ ซึ่งคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง

ผลการศึกษา พบว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนมีการนำนโยบายตามข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพการท่องเที่ยวในระดับอาเซียนไปสู่การปฏิบัติในระดับประเทศที่แตกต่างกัน ส่งผลให้เกิดช่องว่างในการดำเนินงานขึ้น โดยมีสาเหตุมาจากบริบท ภูมิหลังของแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน ส่งผลให้มีทิศทางการดำเนินงานในประเด็นต่างๆ ที่ไม่เหมือนกัน โดยเฉพาะสิงคโปร์และบรูไนที่ให้ความสำคัญในการดำเนินงานตามข้อตกลงดังกล่าวมากที่สุด ทั้งนี้ กัมพูชาและอินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีการดำเนินงานตามข้อตกลงได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความก้าวหน้ามาก เนื่องมาจากการให้ความสำคัญกับภาคีเครือข่าย

การวางแผนงานตามหลักการ PDCA ตลอดจนส่งเสริมให้มีศูนย์แห่งความเป็นเลิศในการแลกเปลี่ยนแนวปฏิบัติที่ดี

แนวทางการขับเคลื่อนนโยบายตามกรอบข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพด้านการท่องเที่ยวอาเซียนของประเทศไทย จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดวงจร PDCA และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในการพัฒนากระบวนการทำงาน ซึ่งสามารถวางแผนทางการดำเนินงานได้จากความร่วมมือของสามภาคีหลัก ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ สมาคมวิชาชีพการท่องเที่ยว และสถาบันการศึกษา ซึ่งแนวทางดังกล่าวจะเป็นการบูรณาการการทำงานให้บรรลุผลและทัดเทียมกับประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นได้โดยผ่านการขับเคลื่อนนโยบายใน 3 ประการ ได้แก่ 1) การเป็นแกนกลางในการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ การพัฒนาบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวอาเซียน 2) การพัฒนาระบบและกลไกสนับสนุนการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยว ระดับอาเซียน และ 3) การพัฒนาหน่วยงานคลังสมองด้านการพัฒนาบุคลากรท่องเที่ยว

คำสำคัญ : การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพการท่องเที่ยว แนวทางการขับเคลื่อนข้อตกลงร่วมวิชาชีพการท่องเที่ยวอาเซียน

บทนำ

ข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพการท่องเที่ยว ถือเป็นข้อกำหนดสำคัญของประชาคมอาเซียน ตามปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียนฉบับที่ 2 ซึ่งกำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงร่วมเกี่ยวกับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพในสาขาบริการต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือในภาคบริการระหว่างประเทศสมาชิก ทั้งนี้ จำเป็นต้องมีกลไกรองรับทั้งในระดับประเทศและระดับประชาคมอาเซียน เพื่อให้ข้อตกลงดังกล่าวสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ASEAN Secretariat, 2013)

รัฐมนตรีท่องเที่ยวอาเซียน (The ASEAN Tourism Ministers) ได้มีการลงนามข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพด้านการท่องเที่ยวอาเซียน เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2555 โดยข้อตกลงดังกล่าวกำหนดกลไกในการจัดทำความตกลงว่าด้วยการเทียบคุณสมบัติบุคลากรด้านการท่องเที่ยว และกระบวนการรับรองคุณสมบัติบุคลากรด้านการท่องเที่ยวระหว่างประเทศสมาชิก เมื่อบรรลุข้อตกลงแล้วจะเกิดการยอมรับร่วมกันเกี่ยวกับการรับรองคุณสมบัติบุคลากรด้านการท่องเที่ยวของแต่ละประเทศ ซึ่งจะอำนวยความสะดวกในการเปิดตลาดเสรีสำหรับบุคลากรด้านการท่องเที่ยวในภูมิภาคอาเซียน รวมทั้งส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันในภาคธุรกิจท่องเที่ยวของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศด้วย (สถาบันพัฒนาบุคลากรท่องเที่ยว, 2559)

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ช่องว่างการดำเนินงานในระดับประเทศของ Hickman และ Irwin (2013) พบว่า ยังมีระดับความแตกต่างและช่องว่างการดำเนินงานในประเด็นต่าง ๆ ของประเทศสมาชิกอาเซียน โดยเฉพาะประเทศไทยที่มีคะแนนการประเมินต่ำที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า ในปัจจุบันได้มีการศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการดำเนินการตามข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติ

บุคลากรด้านการบริการในสาขาวิชาชีพอื่นๆ แล้ว อาทิ วิชาชีพวิศวกร วิชาชีพพยาบาล แต่ยังมีช่องว่างในการศึกษาแนวทางการดำเนินการตามข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรด้านการบริการในวิชาชีพการท่องเที่ยว

จุดประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้จึงมุ่งเน้นไปที่บริบทการดำเนินงานตามข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพด้านการท่องเที่ยวอาเซียน และความเกี่ยวข้องของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบจากกรอบข้อตกลงทางด้านการท่องเที่ยวของอาเซียนดังกล่าว เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์และประเด็นช่องว่างในการขับเคลื่อนนโยบายการดำเนินงาน โดยศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีบทเรียนความสำเร็จและแนวปฏิบัติที่ดีจากการอิงนโยบายหลัก และกระบวนการที่อาเซียนกำหนดไว้ เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางในการขับเคลื่อนนโยบายการดำเนินงานตามข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพด้านการท่องเที่ยวอาเซียนสำหรับองค์กรการท่องเที่ยวแห่งชาติของประเทศไทย

วัตถุประสงค์

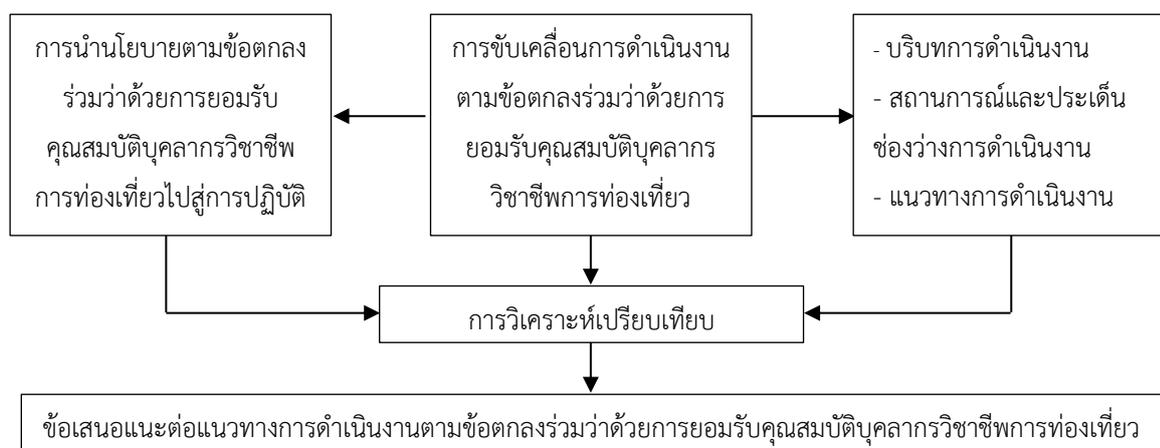
1. เพื่อศึกษาบริบทการดำเนินการตามข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพด้านการท่องเที่ยวอาเซียน
2. เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์และประเด็นช่องว่างในการขับเคลื่อนนโยบายการดำเนินงานตามข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพด้านการท่องเที่ยวอาเซียนของไทยและประเทศสมาชิกอาเซียน
3. เพื่อศึกษาแนวทางในการขับเคลื่อนนโยบายการดำเนินงานตามข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพด้านการท่องเที่ยวอาเซียน ควรมีการดำเนินการอย่างไร

ขอบเขตการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ดังนี้

1. ศึกษาเฉพาะประเด็นเกี่ยวข้องในการดำเนินการตามกรอบข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพด้านการท่องเที่ยวอาเซียน ได้แก่ บริบทการดำเนินงาน สถานการณ์และประเด็นช่องว่าง รวมถึงแนวทางขับเคลื่อนนโยบายตามข้อตกลงดังกล่าว ซึ่งได้คัดเลือกประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันทั้งในเชิงรูปแบบการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม การกำหนดนโยบาย และกลไกการบริหารจัดการบุคลากรด้านการท่องเที่ยว จำนวน 6 ประเทศ ประกอบด้วย กัมพูชา อินโดนีเซีย ลาว สิงคโปร์ เวียดนาม และไทย
2. ศึกษาเฉพาะการวิเคราะห์เปรียบเทียบเชิงคุณภาพ (Qualitative Benchmarking) ในช่วงเวลาดังแต่เดือนตุลาคม 2555 ถึงเดือนกันยายน 2559 โดยการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสาร และการรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์เชิงลึก จากมีส่วนได้ส่วนเสียในประเทศไทย และผู้แทนจากองค์กรการท่องเที่ยวแห่งชาติ ในฐานะคณะกรรมการติดตามเรื่องบุคลากรวิชาชีพการท่องเที่ยวแห่งชาติอาเซียน ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายแบบเจาะจง

กรอบแนวคิด



ภาพที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย

นิยามศัพท์

ข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพการท่องเที่ยวของอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Tourism Professionals: MRA-TP) หมายถึง ข้อตกลงระหว่างประเทศที่จัดทำขึ้นเพื่อส่งเสริมการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ โดยมุ่งเน้นคุณสมบัติบุคลากรที่จะเคลื่อนย้ายในภูมิภาคอาเซียน

มาตรฐานสมรรถนะร่วมสำหรับวิชาชีพท่องเที่ยวอาเซียน (ASEAN Common Competency Standards for Tourism Professionals: ACCSTP) หมายถึง ข้อกำหนดขั้นต่ำเกี่ยวกับมาตรฐานสมรรถนะที่คาดหวังจากบุคลากรด้านการท่องเที่ยว จัดทำขึ้นเพื่อยกระดับมาตรฐานการบริการในภาคการท่องเที่ยว

คณะกรรมการบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งชาติ (National Tourism Professional Board: NTPB) หมายถึง คณะกรรมการที่ดูแลรับผิดชอบบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวที่ได้รับการแต่งตั้งจากองค์กรการท่องเที่ยวแห่งชาติของประเทศนั้น ๆ

คณะกรรมการรับรองบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยว (Tourism Professional Certification Board: TPCB) หมายถึง คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากองค์กรการท่องเที่ยวแห่งชาติของประเทศนั้น ๆ ให้ดูแลรับผิดชอบการประเมินและรับรองคุณสมบัติของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวภายในประเทศ

คณะกรรมการติดตามเรื่องบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน (ASEAN Tourism Professional Monitoring Committee: ATPMC) หมายถึง คณะกรรมการที่มีองค์ประกอบมาจากคณะผู้แทนองค์กรการท่องเที่ยวแห่งชาติของประเทศสมาชิกอาเซียน และผู้แทนที่ได้รับการแต่งตั้งจาก NTPB ในแต่ละประเทศสมาชิก

บุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยว (Tourism Professionals) หมายถึง บุคคลที่ประกอบอาชีพด้านการท่องเที่ยว

ผู้ฝึกอบรม (Trainer) หมายถึง ผู้ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการรับรองให้ฝึกอบรมมาตรฐานสมรรถนะ

ผู้ประเมิน (Assessor) หมายถึง ผู้ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการรับรองให้ประเมินมาตรฐานสมรรถนะ

การทบทวนวรรณกรรม

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทบทวนแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และศึกษาข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ เพื่อนำมาพัฒนากรอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้

แนวคิดด้านการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาของนโยบายในภาพรวม ได้แก่ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินนโยบาย ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการซึ่งมีความต่อเนื่องและมีผลวัดในตัวเอง (วรเดช จันทรศร, 2548) นอกจากนี้ วรเดช จันทรศร (2540) ได้อธิบายแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นการศึกษาที่มุ่งหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งถือว่าเป็นจุดเชื่อมโยงที่สำคัญระหว่างการกำหนดนโยบายกับการประเมินนโยบาย โดยเฉพาะความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ โดยกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีส่วนสำคัญอยู่ 4 ส่วน ได้แก่ (1) การจัดตั้งหรือมอบหมายให้หน่วยงานและบุคลากรนำนโยบายใหม่ไปปฏิบัติ (2) แปลงจุดมุ่งหมายไปเป็นกฎระเบียบในการปฏิบัติ และพัฒนาแนวปฏิบัติเพื่อให้ผู้ปฏิบัติใช้เป็นแนวทาง (3) ประสานการใช้ทรัพยากรและงบประมาณกับกลุ่มเป้าหมาย โดยแบ่งความรับผิดชอบทั้งภายในหน่วยงาน ตลอดจนระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ (4) จัดสรรทรัพยากรให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามจุดมุ่งหมายของนโยบาย (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2550) การนำนโยบายไปปฏิบัติในการวิจัยครั้งนี้จึงเน้นการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อพัฒนาแนวทางเพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ

แนวคิดการวิเคราะห์เปรียบเทียบ (Benchmarking) และแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practice)

การวิเคราะห์เปรียบเทียบ หมายถึง วิธีในการวัดและเปรียบเทียบกระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ธุรกิจ หรือบุคคล ที่อยู่ในขอบข่ายงาน รูปแบบ ประเภทเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน หรือจะเทียบเคียงกับคู่แข่งนอกอุตสาหกรรมเดียวกัน เพื่อวิเคราะห์สภาพแวดล้อม จุดแข็ง จุดอ่อน (พีรศักดิ์ วรสุนทรโรสถ, 2542) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำมาพัฒนาการดำเนินงาน หรือปรับปรุงกระบวนการในหน่วยงานให้ดีขึ้นอย่างเป็นระบบ (ชนวนทอง ธนสุกาญจน์, 2542) ซึ่งการเปรียบเทียบกับตัวอย่างที่มีแนวปฏิบัติที่ดี เพื่อให้หน่วยงานสามารถตอบสนองเป้าหมายในการยกระดับองค์กรของตนให้เท่าเทียมหรือดีกว่าคู่แข่งนั้น (สมศักดิ์ เจตสุภานนท์ และบุษบา เจริญผล, 2542) สำหรับแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practice) หมายถึง วิธีการปฏิบัติที่ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จและก้าวสู่ความเป็นเลิศ ซึ่งวิธีปฏิบัติที่ดีขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละองค์กร (พาณี สีตกะลิน, 2557)

กระบวนการ Benchmarking ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มีขั้นตอนในการวิเคราะห์มาจากแนวคิดของ Deming เรื่องวงจร PDCA ได้แก่ วางแผน (Plan) ปฏิบัติ (Do) ตรวจสอบ (Check) และปรับปรุงแก้ไข (Act) ซึ่งนำมาประยุกต์กับ Benchmarking ได้ดังนี้ ขั้นการวางแผน (Plan) ขั้นการศึกษา ค้นคว้า วิจัย รวบรวมข้อมูล (Do) ขั้นการวิเคราะห์ความแตกต่าง (Check) และขั้นการดำเนินการพัฒนา (Act) (พีรศักดิ์ วรสุนทรโรสถ, 2542)

การวิเคราะห์ช่องว่างในการดำเนินงานตามข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพการท่องเที่ยว (Gap Analysis on Implementation of MRA on Tourism Professionals)

Hickman และ Irwin (2013) ได้ทำการศึกษาถึงการดำเนินงานขับเคลื่อนข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพการท่องเที่ยวของประเทศสมาชิกอาเซียน โดยได้ทำการศึกษาวิจัยด้วยกระบวนการปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Investigative Methods) จากการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร (Document Research) การประชุมกลุ่มย่อยกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญ (Workshops) และการสำรวจในพื้นที่จริง (Field Visits) เพื่อวิเคราะห์ถึงโครงสร้างและระบบบริหารจัดการในการดำเนินงานตามข้อตกลงดังกล่าวในระดับประเทศ และแจกแจงประเด็นสำคัญที่เป็นช่องว่างในการขับเคลื่อนการดำเนินงานดังกล่าว โดยผลการเปรียบเทียบการประเมินช่องว่างการดำเนินงานในระดับประเทศตามข้อตกลงดังกล่าว แสดงตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงผลการเปรียบเทียบการประเมินช่องว่างในการดำเนินงานตาม MRA-TP (Gap Analysis)

| ผลการเปรียบเทียบการประเมินช่องว่างในการดำเนินงานตาม MRA-TP (Gap Analysis) | บรูไน | กัมพูชา | อินโดนีเซีย | ลาว | มาเลเซีย | เมียนมา | ฟิลิปปินส์ | สิงคโปร์ | ไทย | เวียดนาม |
|---|-------|---------|-------------|-----|----------|---------|------------|----------|-----|----------|
| การสื่อสารภาษาอังกฤษเพื่อการท่องเที่ยว | 4 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 3 | 3 | 2 | 1 |
| การดึงดูดและรักษาผู้ฝึกอบรมไว้ในระบบ | 2 | 2 | 2 | 2 | 3 | 2 | 3 | 3 | 2 | 2 |
| สิ่งอำนวยความสะดวกที่เอื้อต่อการเรียนรู้ | 3 | 2 | 2 | 2 | 3 | 1 | 3 | 4 | 2 | 2 |
| การรับรู้หลักการและประโยชน์ MRA-TP | 1 | 3 | 3 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 |
| การผลักดันให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินงาน MRA-TP จากหน่วยงานภาครัฐ | 1 | 3 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 3 | 1 | 2 |
| การฝึกอบรมมาตรฐานสมรรถนะในสถาบันการศึกษา และการฝึกอบรมวิชาชีพ | 1 | 2 | 3 | 2 | 2 | 3 | 3 | 3 | 1 | 2 |
| กลไกคณะกรรมการวิชาชีพการท่องเที่ยวแห่งชาติ / คณะกรรมการรับรองบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยว | 2 | 3 | 3 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 2 |
| การสร้างความเข้าใจและส่งเสริมการใช้ประโยชน์ของกล่องเครื่องมือด้านการท่องเที่ยวอาเซียน | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 2 |
| การยกระดับสถานะความเป็นวิชาชีพและมีเส้นทางเติบโตในสาขาอาชีพที่ชัดเจน | 1 | 4 | 4 | 3 | 4 | 3 | 4 | 1 | 4 | 4 |
| การบังคับใช้กรอบความร่วมมือ MRA-TP | 2 | 4 | 4 | 3 | 3 | 3 | 3 | 2 | 2 | 3 |

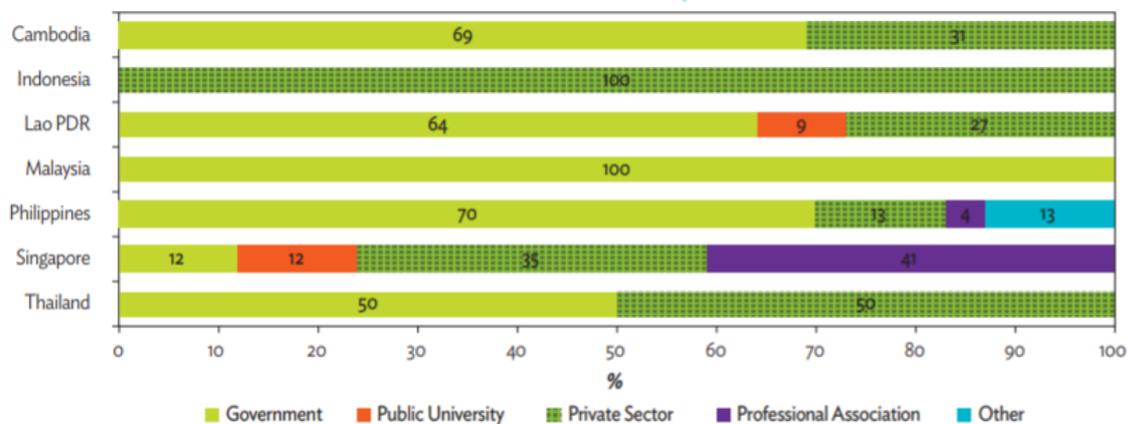
ที่มา: Hickman and Irwin, 2013.

จากตารางที่ 1 ได้แสดงผลการประเมินช่องว่างการดำเนินงาน โดยได้กำหนดนิยามของค่าคะแนน เริ่มตั้งแต่ค่าคะแนน 1 = มีช่องว่างในการดำเนินงานสูง ค่าคะแนน 2 = มีช่องว่างในการดำเนินงานปานกลาง ค่าคะแนน 3 = มีช่องว่างในการดำเนินงานเล็กน้อย และค่าคะแนน 4 = ไม่มีช่องว่างในการดำเนินงาน ทั้งนี้ พบว่า คะแนนการประเมินจากการวิเคราะห์ช่องว่างข้างต้นได้ชี้ให้เห็นถึงผลการดำเนินงานตาม MRA-TP ของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งเป็นช่องว่างในระดับที่แตกต่างกันในแต่ละประเด็นที่ทำการศึกษา โดยประเทศที่มีช่องว่างในการ

ดำเนินงานน้อยที่สุดถึงมีช่องว่างในการดำเนินงานมากที่สุด เรียงตามลำดับจากค่าคะแนน ได้แก่ (1) ฟิลิปปินส์ 27 คะแนน (2) กัมพูชา 26 คะแนน (2) อินโดนีเซีย 26 คะแนน (4) มาเลเซีย 25 คะแนน (5) สิงคโปร์ 24 คะแนน (6) เวียดนาม 22 คะแนน (7) ลาว 21 คะแนน (7) เมียนมา 21 คะแนน (9) บรูไน 18 คะแนน และ (10) ไทย 17 คะแนน

การขับเคลื่อนนโยบายตามข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพการท่องเที่ยวของประเทศสมาชิกอาเซียน

Fukunaga (2015) กล่าวถึง พัฒนาการเริ่มแรกที่มีการดำเนินนโยบายตามข้อตกลงฯ คือ การแต่งตั้งคณะกรรมการรับรองบุคลากรวิชาชีพการท่องเที่ยว และคณะกรรมการบุคลากรวิชาชีพการท่องเที่ยวแห่งชาติ ขึ้นใน 6 ประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย เมียนมา ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย เพื่อวางแนวทางการพัฒนา และเคลื่อนย้ายบุคลากรวิชาชีพการท่องเที่ยวระหว่างกัน โดย Asian Development Bank (2016) ได้รวบรวมข้อมูลองค์ประกอบคณะกรรมการบุคลากรวิชาชีพการท่องเที่ยวแห่งชาติของประเทศสมาชิกอาเซียน พบว่ามีสัดส่วนของผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ สถาบันการศึกษา ภาคเอกชน สมาคมวิชาชีพท่องเที่ยว และอื่น ๆ ที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ ดังภาพที่ 2 ทั้งนี้ Asian Development Bank (2017) ยังพบว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนมีระดับความพร้อมในการพัฒนาโลก และกรอบแนวทางการดำเนินงาน MRA-TP ในระดับประเทศที่ยังแตกต่างกันอยู่มาก ทำให้ระบบ MRA-TP ที่อาเซียนวางไว้เกิดช่องว่างและยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้



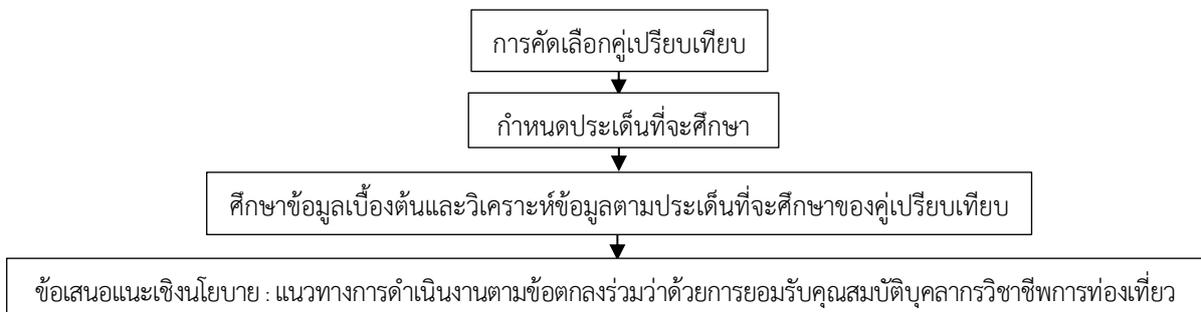
ภาพที่ 2 องค์ประกอบคณะกรรมการบุคลากรวิชาชีพการท่องเที่ยวแห่งชาติของประเทศสมาชิกอาเซียน
ที่มา: Asian Development Bank, 2016.

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้ได้ดำเนินการตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Methodology) โดยใช้เทคนิคในการศึกษาเพื่อรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากวิธีการศึกษาวิจัยข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ด้วยเครื่องมือในการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง เพื่อใช้เป็นแนวคำถามปลายเปิดให้กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ซึ่งคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง โดยวิธีการเลือกตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) จากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของไทย จำนวน 27 คน

และกลุ่มผู้แทนองค์กรการท่องเที่ยวแห่งชาติ (National Tourism Organizations) ของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการกำกับดูแลและติดตามประเมินผลบุคลากรวิชาชีพด้านท่องเที่ยว จำนวน 27 คน โดยมีประเด็นในการสัมภาษณ์ประกอบด้วยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบริบท ภูมิหลัง สถานการณ์ ทั่วโลก ปัญหาอุปสรรค ช่องว่างที่เกิดขึ้น และข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานตามข้อตกลงดังกล่าว

การวิเคราะห์ข้อมูลจะดำเนินการจากข้อมูลทฤษฎีและข้อมูลปฐมภูมิ ภายหลังจากที่มีการรวบรวมเอกสาร ทบทวนวรรณกรรม และการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญครบถ้วนแล้ว โดยจะใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และการวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction) จากการพิจารณาลักษณะร่วมของข้อมูลที่พบจากข้อความและการถอดเนื้อความจากการสัมภาษณ์ เพื่อตีความและสร้างข้อสรุปจากข้อมูลที่ค้นพบในหลายกรณี มาจัดกลุ่มและสรุปเป็นข้อสรุปเชิงนามธรรมในรูปแบบการพรรณนาความ โดยผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบข้อมูลโดยใช้การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Data Triangulation) เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความน่าเชื่อถือของข้อมูล โดยพิจารณาจากเวลา สถานที่ และบุคคล ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ตรวจสอบข้อมูลสองรูปแบบ จากการสัมภาษณ์กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญสองกลุ่มคือ กลุ่มตัวอย่างในระดับบริหาร และกลุ่มตัวอย่างในระดับปฏิบัติการ โดยข้อมูลที่ได้จะถูกนำมาเชื่อมโยงเพื่อวิเคราะห์ความสอดคล้องและความขัดแย้งในการให้ข้อมูล หากข้อมูลมีความขัดแย้งกัน ผู้วิจัยจะทำการสัมภาษณ์บุคคลอื่นหรือค้นคว้าข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อยืนยันให้ข้อสรุปดังกล่าวมีความถูกต้องและน่าเชื่อถือ ทั้งนี้ งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาที่มุ่งวิเคราะห์ประเด็นที่เกี่ยวข้องของแนวทางการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อตกลงฯ โดยมีรูปแบบการศึกษาวิจัย ดังนี้



ภาพที่ 3 รายละเอียดการดำเนินงานแต่ละขั้นตอน

สรุปผลการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ทำให้ทราบถึงข้อมูลการดำเนินงานตามกรอบข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพการท่องเที่ยวอาเซียน ซึ่งนำมาสู่การนำมาประยุกต์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการขับเคลื่อนนโยบายการดำเนินงานสำหรับประเทศไทย อันจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำผลการศึกษานี้ไปใช้วางแผนเพื่อขับเคลื่อนงานตามข้อตกลงฯ ต่อไป ผู้วิจัยขอสรุปผลการวิจัย ดังนี้

สรุปผลการศึกษาวัดอุปสงค์ที่ 1 บริบทการดำเนินงานของประเทศไทย และประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ จำนวน 5 ประเทศ ซึ่งใช้เป็นกรณีศึกษาในการขับเคลื่อนนโยบายการดำเนินงานตามข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพการท่องเที่ยวในระดับประเทศ (National Level) นั้น ได้แสดงความแตกต่างด้านการดำเนินงานตามข้อตกลงฯ ของแต่ละประเทศสมาชิกในแต่ละประเด็น ดังนี้

1) หน่วยงานรับผิดชอบหลักของไทย คือ สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาโดยสถาบันพัฒนาบุคลากรการท่องเที่ยว (ระหว่างปี 2552-2559) และกรมการท่องเที่ยว โดยกองพัฒนามาตรฐานบุคลากรด้านการท่องเที่ยว (ตั้งแต่ปี 2559 เป็นต้นไป) ส่วนกัมพูชาได้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ ชื่อว่า สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการด้านวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งชาติ (Secretariat of National Committee for Tourism Professionals) สำหรับอินโดนีเซียได้มอบหมายให้กระทรวงการท่องเที่ยวเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการหลัก เช่นเดียวกับลาวที่มีกระทรวงแถลงข่าว วัฒนธรรม และการท่องเที่ยว เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ ในขณะที่สิงคโปร์มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการท่องเที่ยวสิงคโปร์เป็นผู้รับผิดชอบหลัก และเวียดนามได้มอบหมายให้กระทรวงวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว โดยองค์การบริหารการท่องเที่ยวเวียดนามเป็นผู้รับผิดชอบ

2) การให้ความสำคัญกับการนำนโยบายการดำเนินงานตามข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติวิชาชีพการท่องเที่ยวอาเซียนไปสู่การปฏิบัตินั้น ถือว่า ไทยยังคงตามหลังประเทศอื่นๆ ในหลายประเด็น แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่่อนโยบายดังกล่าวยังอยู่ในระดับที่น้อย เมื่อเทียบกับประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ดังเช่นกัมพูชาที่มีการจัดตั้งหน่วยงานและจัดสรรบุคลากรใหม่เพื่อดำเนินการจัดทำและขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการในระดับประเทศสำหรับเรื่องนี้โดยเฉพาะ และอินโดนีเซียที่ได้ผลักดันตัวเองเพื่อดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการติดตาม กำกับ และดูแลวิชาชีพด้านการท่องเที่ยวอาเซียน ซึ่งเป็นผู้นำในการกำหนดทิศทางต่อไป

3) ระบบมาตรฐานวิชาชีพท่องเที่ยวในประเทศ ประเทศไทยโดยกระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลักในการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพ ต่อมาจึงมีสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่พัฒนาระบบคุณวุฒิวิชาชีพอย่างเป็นระบบมากขึ้น แต่ก็มี ความซ้ำซ้อนกับกรมการท่องเที่ยวที่ยังเป็นผู้กำกับมาตรฐานด้านการท่องเที่ยวด้วยเช่นกัน สำหรับกัมพูชาได้ใช้กรอบคุณวุฒิวิชาชีพแห่งกัมพูชาในการจัดกลุ่มตามระดับและกำหนดเกณฑ์วัดผลการเรียนรู้ ในขณะที่อินโดนีเซียได้พัฒนามาตรฐานสมรรถนะที่พึงประสงค์แห่งชาติ รวมถึงหลักสูตรแห่งชาติ และกรอบคุณสมบัติที่พึงประสงค์ขึ้นด้วยความช่วยเหลือจากออสเตรเลีย เช่นเดียวกับเวียดนามที่มีมาตรฐานทักษะวิชาชีพด้านการท่องเที่ยวซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสหภาพยุโรป ส่วนสิงคโปร์มีระบบมาตรฐานวิชาชีพเป็นของตนเอง ชื่อว่า Singapore Workforce Skills Qualifications ซึ่งเป็นมาตรฐานที่ใช้ในการรับรองทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ ทั้งนี้ พบว่า ลาวไม่มีระบบมาตรฐานวิชาชีพในประเทศ จึงใช้การอิงระบบอาชีวศึกษาเป็นหลัก

4) ระบบและผู้รับผิดชอบในการฝึกอบรมและประเมินตามข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพด้านการท่องเที่ยวอาเซียน พบว่า มีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก โดยไทยได้มอบหมายให้

มหาวิทยาลัยกรุงเทพ เป็นศูนย์ฝึกอบรมและศูนย์ประเมิน และมอบหมายให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นศูนย์ประเมิน ในกรณีของกัมพูชาจะใช้การจัดตั้งคณะกรรมการฝึกอบรมแห่งชาติและสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการด้านวิชาชีพการท่องเที่ยวแห่งชาติขึ้น เพื่อรับผิดชอบภารกิจดังกล่าวโดยเฉพาะ ทั้งนี้ อินโดนีเซียเลือกใช้ระบบการประเมินหลายรูปแบบ ซึ่งเป็นผลมาจากพื้นที่ของประเทศที่มีขนาดใหญ่ จึงต้องมีการเปิดโอกาสให้เกิดการกระจายตัวของระบบประเมินให้มีความครอบคลุมกับขนาดของประเทศ ส่วนลาวยังไม่มี ความชัดเจนในระบบดังกล่าวอันเนื่องมาจากการปรับโครงสร้างภายในทำให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความล่าช้า สำหรับสิงคโปร์มีผู้รับผิดชอบระบบการฝึกอบรมและประเมิน คือ องค์กรที่ได้รับการอนุมัติจากหน่วยงานพัฒนากำลังแรงงานของสิงคโปร์ และสิงคโปร์ยังมีสภาคณะกรรมการทักษะวิชาชีพและการฝึกอบรมอีกชั้นหนึ่งด้วย ในขณะที่เวียดนามกลับไม่มีการจัดตั้งระบบและผู้รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว

สรุปผลการศึกษาวัตถุประสงค์ที่ 2 วิเคราะห์สถานการณ์และประเด็นช่องว่างในการขับเคลื่อนนโยบายการดำเนินงานตามข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพด้านการท่องเที่ยวอาเซียนของ ไทยและประเทศสมาชิกอาเซียน สามารถสรุปสถานการณ์การดำเนินงานของประเทศสมาชิกอาเซียน ตามประเด็นช่องว่างการดำเนินงาน ได้ดังนี้ 1) หน่วยงานภาครัฐรับรู้ถึงประโยชน์ของกล้องเครื่องมือด้านการท่องเที่ยวอาเซียน แต่พบว่ามี การนำไปใช้ประโยชน์จริงน้อยมาก 2) ความตระหนักรู้ต่อ MRA-TP ยังคงจำกัดวงอยู่ในวงของหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น 3) การจัดการเรียนการสอนด้านการท่องเที่ยวในระบบการศึกษาของประเทศสมาชิก ยังไม่มีการใช้ภาษาอังกฤษเป็นหลัก และไม่มีการกำหนดให้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาประจำชาติ (ยกเว้นฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์) ทำให้บุคลากรการท่องเที่ยวขาดทักษะภาษาอังกฤษ 4) สมาชิกอาเซียนได้ดำเนินการแต่งตั้ง NTPB กับ TPCB เรียบร้อยแล้ว แต่ยังคงขาดการบูรณาการนโยบายและโครงการที่ริเริ่มในระดับอาเซียนไปสู่การปฏิบัติในระดับประเทศ 5) มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐเพียงเท่าที่จำเป็นในระดับประเทศเท่านั้น และยังคงขาดกลไกการประสานงานระหว่างประเทศสมาชิกอย่างเหมาะสม 6) มีการฝึกอบรมมาตรฐานสมรรถนะในสถาบันการศึกษาในระดับประเทศที่ยังไม่แพร่หลาย ทำให้การผลิตบุคลากรวิชาชีพการท่องเที่ยวยังไม่ตอบสนองต่อมาตรฐานที่อาเซียนกำหนดขึ้น 7) ยังมีผู้ฝึกอบรมที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเพียงร้อยละ 50-70 ของความต้องการในแต่ละประเทศ 8) ในบางประเทศ รัฐบาลได้จัดหาให้มีอุปกรณ์และสถานที่ที่เอื้อต่อการฝึกอบรม แต่ในบางประเทศยังไม่ได้ให้ความสำคัญในประเด็นนี้ 9) มีการรอกการกำกับดูแลการดำเนินงานตามข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพด้านการท่องเที่ยวอาเซียนในทุกประเทศ แต่มีการดำเนินงานเพียงบางมิติ อีกทั้งยังมีความแตกต่างกันมากในแต่ละประเทศ 10) ประเทศส่วนใหญ่มีความตื่นตัวและความสนใจในการกำหนดให้มีกรอบคุณวุฒิวิชาชีพการท่องเที่ยว แต่พบว่ามี 2 ประเทศที่มีขนาดเล็กและมีเศรษฐกิจดีแล้ว จึงไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้

นอกจากนี้ ยังพบว่ามีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานตามข้อตกลงฯ ของไทย คือ 1) ปัญหาเชิงโครงสร้างและบุคลากรจากการเปลี่ยนหน่วยงานรับผิดชอบ ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบาย 2) หน่วยงานรับผิดชอบหลักขาดงบประมาณในการดำเนินงานตามข้อตกลงฯ ได้อย่างที่กำหนดไว้ เนื่องจากไม่ได้รับจัดสรร

งบประมาณตามที่ประมาณการไว้ 3) ปัญหาจากการกำหนดตัวชี้วัดที่ไม่เหมาะสม 4) ปัญหาด้านการประชาสัมพันธ์ ข้อมูลยังไม่ครอบคลุม ทำให้เกิดการรับรู้ในระดับที่ต่ำและเกิดความสับสนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 5) ปัญหาการกระจายทรัพยากรและการให้หน่วยงานต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานยังไม่ทั่วถึง และ 6) ปัญหาการต่อต้านจากภาคธุรกิจ และการไม่ให้ความสำคัญกับนโยบายดังกล่าว สำหรับปัญหาอุปสรรค และบทเรียนความสำเร็จของประเทศสมาชิกอาเซียน ผู้วิจัยได้ค้นพบข้อมูลสำคัญ ดังนี้ 1) ปัญหาการบังคับใช้กรอบความร่วมมือตามข้อตกลงฯ 2) ปัญหาด้านการรับรู้ข้อตกลงฯ ของสาธารณชน 3) ปัญหาด้านโครงสร้างองค์กร และกลไก NTPB และ TCPB 4) ปัญหาด้านงบประมาณเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนการดำเนินงาน 5) ปัญหาการขาดองค์ความรู้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 6) ปัญหาด้านค่านิยมและการยกระดับอาชีพให้เป็นวิชาชีพด้านการท่องเที่ยว และ 7) ปัญหาด้านทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษเพื่อการท่องเที่ยว

สรุปผลการศึกษาวัตถุประสงค์ที่ 3 แนวทางในการขับเคลื่อนนโยบายการดำเนินงานตามข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพด้านการท่องเที่ยวอาเซียน

ผู้วิจัย พบว่า บทเรียนความสำเร็จที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ มาจากการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถบังคับใช้กรอบความร่วมมือตามข้อตกลงดังกล่าวได้ รวมถึงการมีแผนดำเนินงานที่ดี และมีการใช้แนวคิดบริหารองค์ความรู้ ซึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินงานตามวงจร PDCA อันจะนำไปสู่การดำเนินงานที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยประเทศที่ได้รับการสะท้อนบทเรียนความสำเร็จมากที่สุดคือ กัมพูชาและอินโดนีเซีย ซึ่งได้นำมาสู่การสังเคราะห์ในประเด็นการมีส่วนร่วม ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในการร่วมดำเนินงานของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินงานตามข้อตกลงฯ ซึ่งจะต้องใช้แนวทางการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษา เพื่อขับเคลื่อนกลไกการดำเนินงานของประเทศไทยภายใต้ต้นนโยบายความร่วมมือทางด้านการท่องเที่ยวอาเซียนไปสู่การปฏิบัติ

อภิปรายผล

บริบทการดำเนินงานตามข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพการท่องเที่ยว

จากการศึกษาบริบทที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน จึงนำไปสู่การวิเคราะห์เพื่อเปรียบเทียบสภาพแวดล้อมการดำเนินงานตาม MRA-TP โดยกระบวนการวิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินงานตามข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพการท่องเที่ยว ทำให้เห็นบทเรียนความสำเร็จจากประเทศต้นแบบอย่างกัมพูชาและอินโดนีเซียที่ภาคเอกชนและสถาบันการศึกษาเป็นผู้นำในการดำเนินงาน อาทิ การกระจายกล่องเครื่องมือด้านการท่องเที่ยวอาเซียนเพื่อใช้ประโยชน์ การปรับหลักสูตรให้สอดคล้องกับมาตรฐานสมรรถนะของอาเซียน โดยมีภาครัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุนทางด้านการกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ การจัดตั้งโครงสร้างการบริหารจัดการ การจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนงาน การแสวงหาความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ตลอดจนสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคีกรอบภายในประเทศ ทำให้ทั้งกัมพูชา และอินโดนีเซียมีการดำเนินการที่คืบหน้าไปอย่างรวดเร็ว และสะท้อนภาพความสำเร็จได้อย่างชัดเจน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ

ASEAN-Australia Development Cooperation Program (2013) ที่ได้ศึกษาและรวบรวมข้อมูลบทเรียนความสำเร็จและแนวปฏิบัติที่ดีของอาเซียน โดยมีกัมพูชาและอินโดนีเซียเป็นตัวอย่าง

สถานการณ์และประเด็นช่องว่างในการขับเคลื่อนนโยบายการดำเนินงานตามข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพด้านการท่องเที่ยวอาเซียนของไทยและประเทศสมาชิกอาเซียน

จากการวิเคราะห์ข้อมูลและผลการสัมภาษณ์เชิงลึก มีข้อค้นพบสำคัญสะท้อนต่อช่องว่างในการดำเนินการสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และแนวทางการแก้ไขช่องว่างการดำเนินงานตามข้อตกลงดังกล่าว ดังนี้

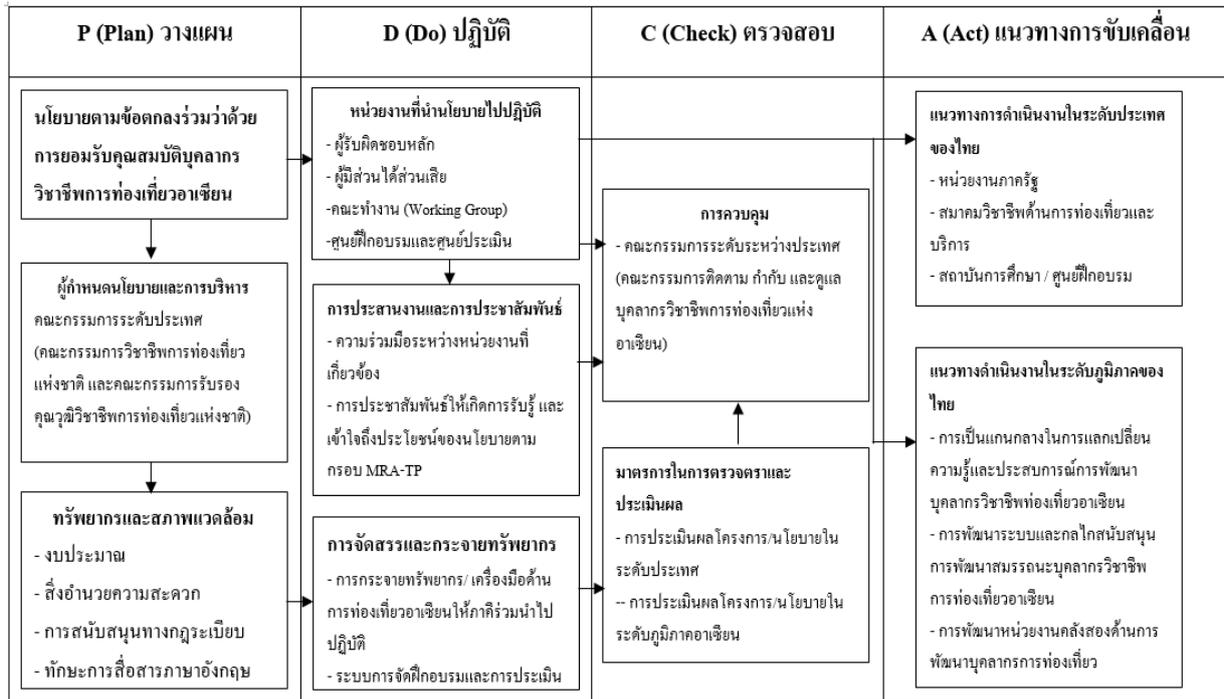
ตารางที่ 2 ช่องว่าง สถานการณ์การดำเนินงาน และแนวทางการแก้ไขช่องว่างในการดำเนินงานตาม MRA-TP

| ลำดับ | ประเด็นช่องว่าง | สถานการณ์การดำเนินงาน | แนวทางการแก้ไขช่องว่าง |
|-------|--|---|---|
| 1 | การสร้างความรู้ความเข้าใจและส่งเสริมการใช้ประโยชน์ของกล่องเครื่องมือด้านการท่องเที่ยวอาเซียน | หน่วยงานภาครัฐมีการรับรู้ถึงประโยชน์ของกล่องเครื่องมือด้านการท่องเที่ยวอาเซียน แต่ยังไม่พบว่ามีคนนำไปใช้ประโยชน์จริงยังไม่แพร่หลาย | จะต้องมีการสื่อสารไปยังภาคส่วนที่เกี่ยวข้องให้ร่วมใช้งานกล่องเครื่องมือด้านการท่องเที่ยวอาเซียน เพื่อใช้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรฝึกอบรมด้านการท่องเที่ยวที่อาเซียนได้คิดค้นและจัดสรรให้แต่ละประเทศไปประยุกต์ใช้ |
| 2 | การตระหนักรู้ต่อ MRA-TP ทั้งในเชิงแนวคิดหลักการ และประโยชน์ที่จะได้รับ | ความตระหนักรู้ต่อ MRA-TP ยังคงจำกัดวงอยู่ในวงของหน่วยงานภาครัฐเพียงเท่านั้น | จะต้องทำให้มีการรับรู้ MRA-TP อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยเร่งสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง ให้ผู้เกี่ยวข้องตระหนักถึงแนวคิดหลักการดำเนินงาน ประโยชน์ที่จะได้รับ |
| 3 | ทักษะการสื่อสารภาษาอังกฤษเพื่อการท่องเที่ยว | การจัดการเรียนการสอนด้านการท่องเที่ยวในระบบการศึกษาของประเทศสมาชิกยังไม่มีมีการใช้ภาษาอังกฤษเป็นหลัก และไม่มีการกำหนดให้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาประจำชาติ (ยกเว้นฟิลิปปินส์และสิงคโปร์) ทำให้บุคลากรการท่องเที่ยวขาดทักษะภาษาอังกฤษ | ภาษาอังกฤษถูกกำหนดให้ใช้เป็นภาษากลางของภูมิภาคอาเซียน ซึ่งหลักสูตรการท่องเที่ยวแห่งอาเซียน และกล่องเครื่องมือด้านการท่องเที่ยวอาเซียนถูกเขียนขึ้นด้วยภาษาอังกฤษ จึงต้องเร่งพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษให้แก่ นักเรียน นักศึกษา และบุคลากรวิชาชีพด้านการท่องเที่ยว เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในระบบการฝึกอบรมที่อาเซียนวางไว้ร่วมกันให้มากที่สุด |
| 4 | กลไกคณะกรรมการวิชาชีพการท่องเที่ยวแห่งชาติ และคณะกรรมการรับรองคุณวุฒิวิชาชีพแห่งชาติ | สมาชิกอาเซียนได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการทั้ง 2 ชุดเรียบร้อยแล้ว แต่ยังไม่มีการบูรณาการนโยบายและโครงการที่ได้รับเริ่มไปสู่การปฏิบัติในประเทศ | ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องผลักดันให้มีการดำเนินงานของ NTPB กับ TPCB อย่างเต็มที่ โดยการบูรณาการแนวทางที่ริเริ่มในเวทีอาเซียนไปสู่การปฏิบัติในระดับประเทศ ทั้งในเชิงนโยบายและโครงการ |
| 5 | การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่จะช่วยผลักดันและขับเคลื่อนการดำเนินงานตาม MRA-TP | มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐเพียงเท่าที่จำเป็นในระดับประเทศเท่านั้น และยังขาดกลไกการประสานงานระหว่างประเทศสมาชิกอย่างเหมาะสม | ต้องมีกลไกการประสานงานทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาคอาเซียน การจัดตั้งสำนักเลขาธิการระดับภูมิภาคสำหรับการดำเนินงานตามข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับวิชาชีพด้านการท่องเที่ยวจึงอาจเป็นกลไกที่จะช่วยให้การประสานงานมีความเหมาะสมขึ้น |

| ลำดับ | ประเด็นช่องว่าง | สถานการณ์การดำเนินงาน | แนวทางการแก้ไขช่องว่าง |
|-------|--|--|---|
| 6 | การฝึกอบรมมาตรฐานสมรรถนะในสถาบันการศึกษา และอาชีวศึกษา | มีการฝึกอบรมมาตรฐานสมรรถนะในสถาบันการศึกษาในระดับประเทศ แต่ยังไม่แพร่หลาย ทำให้การผลิตบุคลากรวิชาชีพการท่องเที่ยวบางส่วนยังไม่ตอบสนองต่อมาตรฐานที่อาเซียนกำหนดขึ้น | ต้องจัดให้มีการฝึกอบรมมาตรฐานสมรรถนะในสถาบันการศึกษา และสถาบันอาชีวศึกษา เพื่อปรับใช้หลักสูตรด้านการท่องเที่ยวแห่งอาเซียนในทุกระดับทั่วประเทศ โดยกำหนดให้มีการปรับปรุงหลักสูตร โดยใช้แนวนิยามมาตรฐานสมรรถนะของอาเซียนเป็นแกนกลางในการจัดฝึกอบรม |
| 7 | การดึงดูดและรักษาให้ผู้ฝึกอบรมที่มีความเหมาะสมอยู่ในระบบการฝึกอบรม | ยังมีผู้ฝึกอบรมที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเพียงร้อยละ 50-70 ของความต้องการในแต่ละประเทศ | ต้องจัดให้มีการถ่ายทอดความรู้จากผู้ฝึกอบรมต้นแบบ และผู้ประเมินต้นแบบที่ได้รับองค์ความรู้จากระดับอาเซียนไปแล้ว สูผู้ฝึกอบรม และผู้ประเมินคนอื่นๆ ภายในแต่ละประเทศต่อไป |
| 8 | สิ่งอำนวยความสะดวกด้านการฝึกอบรมด้านการท่องเที่ยว | ในบางประเทศ รัฐบาลได้จัดหาให้มีอุปกรณ์และสถานที่ที่เอื้อต่อการฝึกอบรม แต่ในบางประเทศยังไม่ได้ให้ความสำคัญในประเด็นนี้ | ต้องมีการจัดสรรและบำรุงรักษาอุปกรณ์ สถานที่ และสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการฝึกอบรมอย่างเหมาะสม เพื่อให้ผู้เรียนสามารถฝึกปฏิบัติได้จริง สมประโยชน์ต่อการเรียนรู้ |
| 9 | การบังคับใช้กรอบความร่วมมือ MRA-TP | มีการออกการกำกับกรดำเนินงาน MRA-TP ในทุกประเทศ แต่มีการดำเนินงานในบางมิติ ทั้งยังมีความแตกต่างกันมากในแต่ละประเทศ | จำเป็นต้องมีการออกการกำกับดูแลอย่างครอบคลุม อาทิ การออกข้อกำหนด และกำหนดระเบียบในการบังคับใช้ เพื่อสนับสนุนกระบวนการ MRA-TP ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด |
| 10 | การยกระดับบุคลากรด้านการท่องเที่ยว ให้มีสถานะความเป็นวิชาชีพและมีเส้นทางเติบโตในสาขาอาชีพที่ชัดเจน | ประเทศส่วนใหญ่มีความตื่นตัวและสนใจในการกำหนดกรอบคุณวุฒิวิชาชีพท่องเที่ยว พบว่ามี 2 ประเทศที่มีขนาดเล็กและมีเศรษฐกิจดี จึงไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้ | จำเป็นต้องกำหนดกรอบคุณวุฒิวิชาชีพท่องเที่ยว เพื่อพัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพบริการที่ดีและส่งเสริมการเติบโตของอุตสาหกรรมด้วยการสร้างเส้นทางความก้าวหน้าและคุณค่าในอาชีพ เนื่องจากภาคการท่องเที่ยวเป็นตลาดแรงงานขนาดใหญ่ |

แนวทางการดำเนินงานตามกรอบข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพการท่องเที่ยวอาเซียนในระดับภูมิภาคอาเซียนของไทย

การพัฒนาบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวตามกรอบสมรรถนะวิชาชีพท่องเที่ยวอาเซียน เป็นการดำเนินงานเพื่อให้เกิดมาตรฐานของการพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยวของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนให้ได้รับการยอมรับร่วมกันตามมาตรฐานสากล และเอื้อประโยชน์บุคลากรด้านการท่องเที่ยวสามารถเคลื่อนย้ายไปทำงานยังประเทศปลายทางในภูมิภาคอาเซียนได้อย่างสะดวกขึ้น การสร้างความร่วมมือเพื่อพัฒนาเครือข่ายจึงมีความสำคัญต่อผลลัพธ์การพัฒนาบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยว โดยข้อเสนอในการดำเนินงานประกอบด้วย 1) การเป็นแกนกลางในการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์การพัฒนาบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวอาเซียน 2) การพัฒนาระบบและกลไกสนับสนุนการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยว 3) การพัฒนาหน่วยงานคลังสมองด้านการพัฒนาบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยว โดยแนวทางการดำเนินงานตามข้อตกลงฯ สามารถสรุปเป็นแผนภาพได้ตามภาพที่ 4



ภาพที่ 4 แนวทางการขับเคลื่อนนโยบายการดำเนินงานตาม MRA-TP ในระดับประเทศของไทย

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเพื่อการนำผลวิจัยไปใช้ประโยชน์ ผู้วิจัยเสนอแนะให้มีการพัฒนาการดำเนินการตามข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัตินุศุลการวิชาชีพการท่องเที่ยวในระดับประเทศของไทย โดยสามารถนำผลการวิจัยไปปรับใช้ในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานให้สามารถตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาช่องว่างที่เกิดขึ้น โดยอาจปรับบทบาท อำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบในบางหน่วยงาน และเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่มีศักยภาพในภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ตามแนวทางการขับเคลื่อนนโยบายที่ให้ความสำคัญกับความร่วมมือจากภาคี 3 ฝ่าย (ภาครัฐ ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษา) เพื่อบูรณาการการทำงานพัฒนาบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวของไทยให้สามารถแข่งขันได้อย่างทัดเทียมกับประเทศสมาชิกอาเซียน

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป ควรมีการศึกษาแนวทางการดำเนินการภายหลังที่มีการก่อตั้งสำนักเลขาธิการระดับภูมิภาคสำหรับการดำเนินงานตามข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัตินุศุลการวิชาชีพการท่องเที่ยว

References

- ชนนวนทอง ธนสุกาญจน์. (2539). *หลักการดำเนินงานสุขศึกษาในโรงพยาบาล*. สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- บุญดี บุญญาติ และกมลวรรณ ศิริพานิช. (2543). *“Bechmarking เพื่อการเพิ่มผลผลิต และศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ”*. Productivity World ปีที่ 5 ฉบับที่ 25 มีนาคม-เมษายน 2543.

พาณี สีดกะลิน. (2557). “Benchmarking กัับการบริหารโรงพยาบาล”. จุลสารวิทยาศาสตร์สุขภาพออนไลน์ ฉบับที่ 2 ปี 2557.

พีรศักดิ์ วรสุนทรโรตสท. (2542). “Benchmarking กลยุทธ์สู่ความเป็นเลิศในโลกธุรกิจ”. ส.อ.ท. (พ.ย.-ธค. 2542).

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2550). นโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : บริษัท บพิธการพิมพ์จำกัด.

วรเดช จันทรศร. (2540). การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation). พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ

วรเดช จันทรศร. (2548). ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ

สถาบันพัฒนาบุคลากรการท่องเที่ยว. (2559). ประตูลู่อาเซียน 32 ตำแหน่งงาน ตามข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรด้านการท่องเที่ยวอาเซียน. กรุงเทพฯ

Alan Hickman and Jim Irwin. (2013). *Gap Analysis on Implementation of MRA on Tourism Professionals*. ASEAN Australia Development cooperation Program Phase II.

ASEAN-Australia Development Cooperation Program. (2013). *National Implementation of the MRA on Tourism Professionals: Success Stories and Best Practices*.

ASEAN Secretariat. (2013). *ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Tourism Professionals Handbook*.

Asian Development Bank. (2016). *Open windows, closed doors: Mutual recognition arrangements on professional services in the ASEAN region*. Mandaluyong.

Asian Development Bank. (2017). *The long road ahead: Status report on the implementation of the ASEAN mutual recognition arrangements on professional services*". Mandaluyong.

Yoshifumi Fukunaga. (2015). *Assessing the Progress of ASEAN MRAs on Professional Services*. Retrieved June 15, 2016 from <http://www.eria.org/ERIA-DP-2015-21.pdf>



Chanin Sriwisut, Academic degree: Master of Arts in Integrated Tourism Management, National Institute of Development Administration, Strategic Management Officer, Designated Areas for Sustainable Tourism Administration (Public Organization).



Dr. Patthareeya Lakpetch, Academic degree: Ph.D. in Public Administration, National Institute of Development Administration
Current Position: Assistant Professor, Graduate School of Tourism Management, National Institute of Development Administration.