



เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของไทย : กรณีศึกษานโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย ในช่วงปี พ.ศ.2546 – พ.ศ.2561

Political Economy on National Maritime Benefits of Thailand: A Case Study of Promoting Policies of Marine and Coastal Tourism in Thailand During 2003-2018

กมลรัตน์ ปราโมทย์พันธุ์

หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, Dreamtime_stories@live.com

บทคัดย่อ

งานวิจัยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงกระบวนการกำหนดโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย บทบาทและกระบวนการแสวงหาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในการผลักดันให้เกิดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย ในช่วงปี พ.ศ.2546 – พ.ศ.2561 ผู้วิจัยได้สร้างกรอบแนวคิดจากการประยุกต์แนวคิดทฤษฎีกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทย ซึ่งแบ่งปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่มีส่วนร่วมในการผลักดันนโยบายเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ ระบบทุนนิยมโลก โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ อุปทานและอุปสงค์ของนโยบาย โดยใช้แนวคิดทฤษฎีรัฐเศรษฐศาสตร์ อธิบายพฤติกรรมของรัฐบาลที่มีผลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบาย และใช้แนวคิดทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ อธิบายพฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลในการผลักดันนโยบาย ผลการวิจัยพบว่า นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย เริ่มต้นเป็นรูปธรรมในปี พ.ศ.2546 ผ่านโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวในประเทศ “Unseen in Thailand มุมมองใหม่ เมืองไทย” โดยมีการเปิดตัวและประชาสัมพันธ์ถึงสถานที่ท่องเที่ยวในประเทศไทยทั้งหมด 48 แห่ง ซึ่งเป็นสถานที่ท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง 11 แห่ง ซึ่งเป็นโครงการที่ก่อตั้งขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ในการกระตุ้นให้เกิดแรงขับเคลื่อนด้านอุปสงค์ในประเทศ เพื่อบรรเทาปัญหาเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากเศรษฐกิจโลกที่ยังฟื้นตัวไม่เต็มที่จากวิกฤตต้มยำกุ้งปี พ.ศ.2540 และความอึมครึมของภาวะสงครามระหว่างสหรัฐอเมริกาและอิรัก โดยโครงการดังกล่าวประสบความสำเร็จเป็นอย่างสูงในทางเศรษฐกิจ สร้างรายได้เข้าประเทศได้จำนวนมาก จึงมีการจัดทำโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งขึ้นในแต่ละปีอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตามโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งกลับไม่ได้สร้างผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลให้กับคนไทยเท่าที่ควร เนื่องจากแรงผลักดันในการออกนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทยที่ผ่านมา เกิดจากกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเป็นหลัก อย่างกลุ่มธุรกิจการบิน กลุ่มนายทุนธุรกิจทัวร์ท่องเที่ยว ธุรกิจโรงแรม และธุรกิจร้านอาหาร ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นกลุ่มทุนต่างชาติ ทำให้คนไทยที่เป็นเจ้าของพื้นที่ไม่ได้รับประโยชน์อย่างที่ควรจะเป็น อีกทั้งจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้นปริมาณมากในเขตท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งโดยขาดการควบคุมดูแลการเข้าใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชายฝั่งเสื่อมโทรมลงทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ

คำสำคัญ: ผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล, โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ, กลุ่มผลประโยชน์



ABSTRACT

The thesis aimed to study the process of promoting policies of marine and coastal tourism in the topics of roles and processes of national maritime advantages of advantages groups driving into the policies of marine and coastal tourism in Thailand during 2003-2018. The researcher established the framework by applying from theory of Thailand economic policy determination process which divided the interactions between the participator in driving the policies into 4 groups which were world capitalism, the supper structure of the economy, demand and supply of the policies using state economy theory. It explained government's behavior with direct impacts towards policies determination. The interest group theory was used to explain the behavior of the interest group with the influence in driving the policies. The result found that the promoting policies of marine and coastal tourism in Thailand started to be more concrete in 2003 under the national tourism promote policy "Unseen in Thailand. New perspective of Thailand". The policy launched 48 tourist attractions in Thailand which 11 of them were maritime and coastal attractions. The project was found with the objective to stimulate the drive of domestic demand to relieve economic problems as the world's economy had not yet fully recovered from the Tom Yam Kung crisis in 1997. Moreover, there were also the tension from war condition between the United States of America and Iraq. The mentioned project was highly successful in term if economy making tremendous income for the country. As a result, there was the annual maritime and coastal tourism promoting project until today. However, the policies of marine and coastal tourism did not cause as much maritime and coastal advantages for Thai people as it should. The reason was the previous promoting policies from mainly interest group such as aviation business, groups of tourism business entrepreneurs, hotel groups and restaurant groups which most of them were foreign capital groups. Therefore, the land owners who were Thai people did not receive as much benefits as they should. Moreover, the increasing amount of the tourists in the area of maritime and coastal lacked of the supervisor on the suitable access for the facility resulting in the deterioration of natural resources and coastal environment both quality and quantity.

Keywords: National Maritime Benefits, Supper Structure, Interest Group



1. บทนำ

จากลักษณะทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทยที่มีอาณาเขตทางทะเล (Maritime Zone) ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 เท่ากับ 323,488.32 ตารางกิโลเมตร ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ 60 ของอาณาเขตทางบกที่มีเนื้อที่เท่ากับ 513,115 ตารางกิโลเมตร โดยมีความยาวชายฝั่งทะเลทั้งฝั่งอ่าวไทย และฝั่งอันดามัน รวมถึงช่องแคบมะละกาดอนเหนือ ทั้งสิ้น 3,151.13 กิโลเมตร แขนงตารางกิโลเมตร ครอบคลุม 23 จังหวัด แบ่งเป็น

ภาคตะวันออกครอบคลุม 5 จังหวัด ได้แก่ ตราด จันทบุรี ระยอง ชลบุรี ฉะเชิงเทรา

ภาคกลางครอบคลุม 4 จังหวัด ได้แก่ สมุทรปราการ กรุงเทพมหานคร สมุทรสาคร สมุทรสงคราม

ภาคตะวันตกครอบคลุม 2 จังหวัด ได้แก่ เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์

ภาคใต้ครอบคลุม 12 จังหวัด ได้แก่ ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ปัตตานี

นราธิวาส (องค์การสหประชาชาติ , 2548)

ทำให้ประเทศสามารถหาผลประโยชน์ทางทะเลได้อย่างมหาศาล ทั้งในด้านผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ ซึ่งเกิดขึ้นในรูปแบบของพลังอำนาจจากความได้เปรียบในทางยุทธศาสตร์ เช่น ตำแหน่งในการควบคุมเส้นทางคมนาคมของโลก ในด้านผลประโยชน์ทางการเมือง คือการที่ประเทศไทยสามารถจัดการรัฐและเขตทางทะเลต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สิทธิพันธ์ มานิตกุล , 2557) และการสร้างกำลังทางเรือเพื่อป้องกันกำลังอำนาจทางทะเลในการเสริมสร้างกำลังอำนาจของชาติ ส่วนในด้านผลประโยชน์เชิงสภาวะแวดล้อม ได้แก่ การมีสภาวะแวดล้อมธรรมชาติทางทะเลที่สมบูรณ์ และมีองค์ความรู้ที่ดีเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ทางทะเล ตลอดจนในด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ จากข้อมูลล่าสุดปี 2559 ประเทศไทยมีมูลค่าผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลด้านเศรษฐกิจกว่า 21.52 ล้านล้านบาท (ไม่รวมมูลค่าจากผลกระทบจากการใช้ทะเล) โดยมาจาก 4 ภาคส่วน ได้แก่ ภาคการพาณิชย์นาวี ภาคการประมง ภาคการผลิตพลังงาน และภาคการท่องเที่ยว

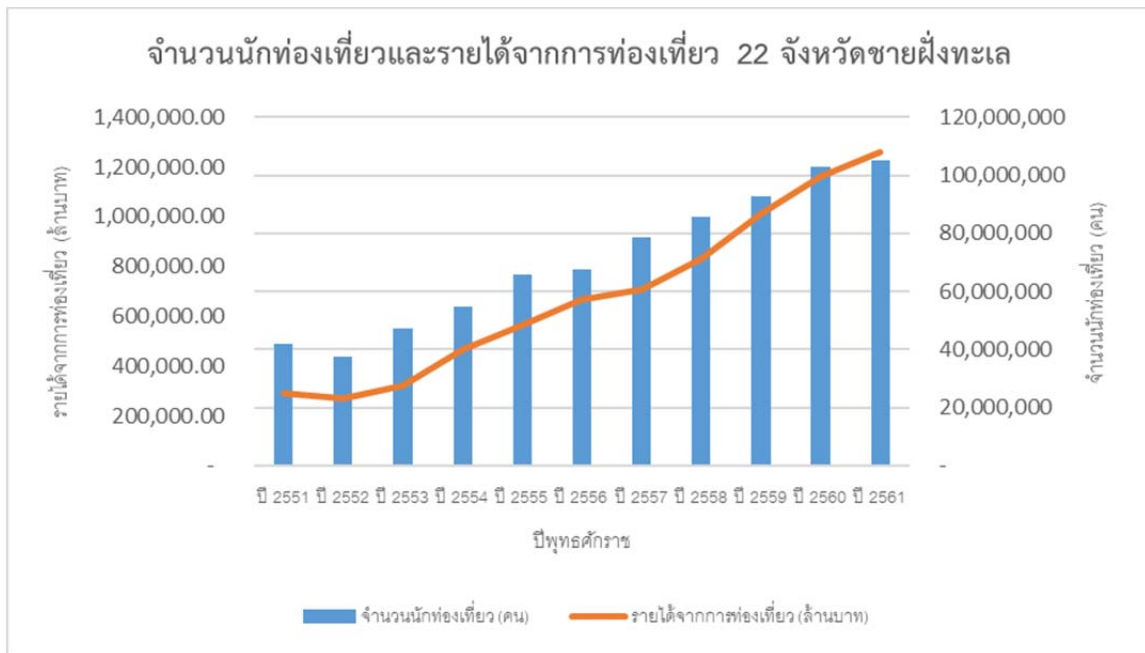
ภาคการท่องเที่ยวโดยเฉพาะการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการสร้างรายได้สู่ภาคการท่องเที่ยวของไทย เป็นภาคเศรษฐกิจที่สำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ สามารถสร้างรายได้ต่อปีให้กับประเทศจากโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวในแต่ละปีไม่ต่ำกว่าล้านล้านบาท แม้ว่าในบางช่วงจะประสบปัญหาความผันผวนทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางการเมือง หรือภัยธรรมชาติ แต่ภาคการท่องเที่ยวก็สามารถฟื้นตัวได้อย่างรวดเร็วและเป็นส่วนสำคัญในการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศให้พลิกฟื้นขึ้นมาในระยะเวลาอันสั้น

การท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทยในปี พ.ศ. 2561 มีนักท่องเที่ยวเข้าเที่ยวชมในแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ อาทิ ชายฝั่ง หาดทราย แนวปะการัง และเกาะต่าง ๆ ทั้ง 22 จังหวัดชายฝั่งทะเล (ไม่นับรวมกรุงเทพมหานคร)¹ จำนวนรวม 105.23 ล้านคน โดยจังหวัดชายฝั่งทะเลที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวเข้าเที่ยวชมมากที่สุด ได้แก่ จังหวัดชลบุรี จำนวนนักท่องเที่ยวรวม 23.04 ล้านคน และจังหวัดชายฝั่งทะเลที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวเข้าเที่ยวชมน้อยที่สุด ได้แก่ จังหวัดปัตตานี จำนวนนักท่องเที่ยวรวม 0.28 ล้านคน สร้างรายได้จำนวนรวมทั้งสิ้น 1.26 ล้านล้านบาท โดยจังหวัดที่มีรายได้จากการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งเฉลี่ยต่อคนสูงที่สุด ได้แก่ จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดที่มีรายได้จากการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งต่ำที่สุด ได้แก่ จังหวัดสมุทรสงคราม

¹ งานวิจัยชิ้นนี้ ไม่นับรวมข้อมูลการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของจังหวัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย เนื่องจากนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจังหวัดกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่นั้น มีจุดประสงค์หลักเพื่อเข้ามาติดต่อราชการ ติดต่อหน่วยงาน หรือเข้ามาท่องเที่ยวในเขตเมืองมากกว่าการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง

ทั้งนี้หากพิจารณาย้อนกลับไปในช่วง พ.ศ. 2551 – พ.ศ. 2561 จะเห็นได้ว่าอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งมีอัตราการเติบโตอย่างก้าวกระโดด โดยมีจำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวใน 22 จังหวัดชายฝั่งทะเลเติบโตขึ้นถึงร้อยละ 151.69 (ปี 2551 ประเทศไทยมีนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวใน 22 จังหวัดชายฝั่งทะเล จำนวน 41.81 ล้านคน) และมีรายได้จากการท่องเที่ยว 22 จังหวัดชายฝั่งทะเลเติบโตขึ้นถึงร้อยละ 334.48 (ปี 2551 ประเทศไทยมีรายได้จากการท่องเที่ยว 22 จังหวัดชายฝั่งทะเล จำนวน 0.29 ล้านล้านบาท)

รูปภาพที่ 1 แผนภูมิรูปภาพแสดงจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยว 22 จังหวัดชายฝั่งทะเล



ที่มา : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กongsiti และวิจัย (2551-2561)

ทั้งนี้หากมองอย่างผิวเผินนับว่าโครงการส่งเสริมและประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวของไทย ที่ส่วนใหญ่ใช้ความงามของทะเลไทยในการประชาสัมพันธ์ที่ผ่านมา ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก ทำให้นักท่องเที่ยวทั่วโลกต่างรู้จัก และให้ความสนใจในการเดินทางเข้าเยี่ยมชมความงามของท้องทะเลไทยในแต่ละปีอย่างล้นหลาม จึงมีการจัดทำโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งขึ้นในแต่ละปีอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเชิงลึกถึงผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลที่แท้จริง ที่ทางประเทศไทยได้รับจากการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งนั้น อาจจะต้องพิจารณาถึงต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มสูงขึ้น จากการเสื่อมโทรมลงทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชายฝั่ง อันเนื่องมาจากจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้นจำนวนมาก และขาดการควบคุมดูแลการเข้าใช้ประโยชน์อย่างใกล้ชิดและเหมาะสม อีกทั้งอาจจะต้องพิจารณาเพิ่มเติมถึงมูลค่าจากกิจกรรมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งที่เกิดขึ้นด้วยว่า แท้จริงแล้วมูลค่าผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นตกถึงมือเจ้าของทรัพยากรมากน้อยเพียงใด เนื่องจากแรงผลักดันในการออกโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทยที่ผ่านมา เกิดจากกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเป็นหลัก อย่างกลุ่มธุรกิจการบิน กลุ่ม



นายทุนธุรกิจทัวร์ท่องเที่ยว ธุรกิจโรงแรม และธุรกิจร้านอาหาร ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นกลุ่มทุนต่างชาติ ทำให้คนไทยที่เป็นเจ้าของพื้นที่ไม่ได้รับประโยชน์อย่างที่ควรจะเป็น

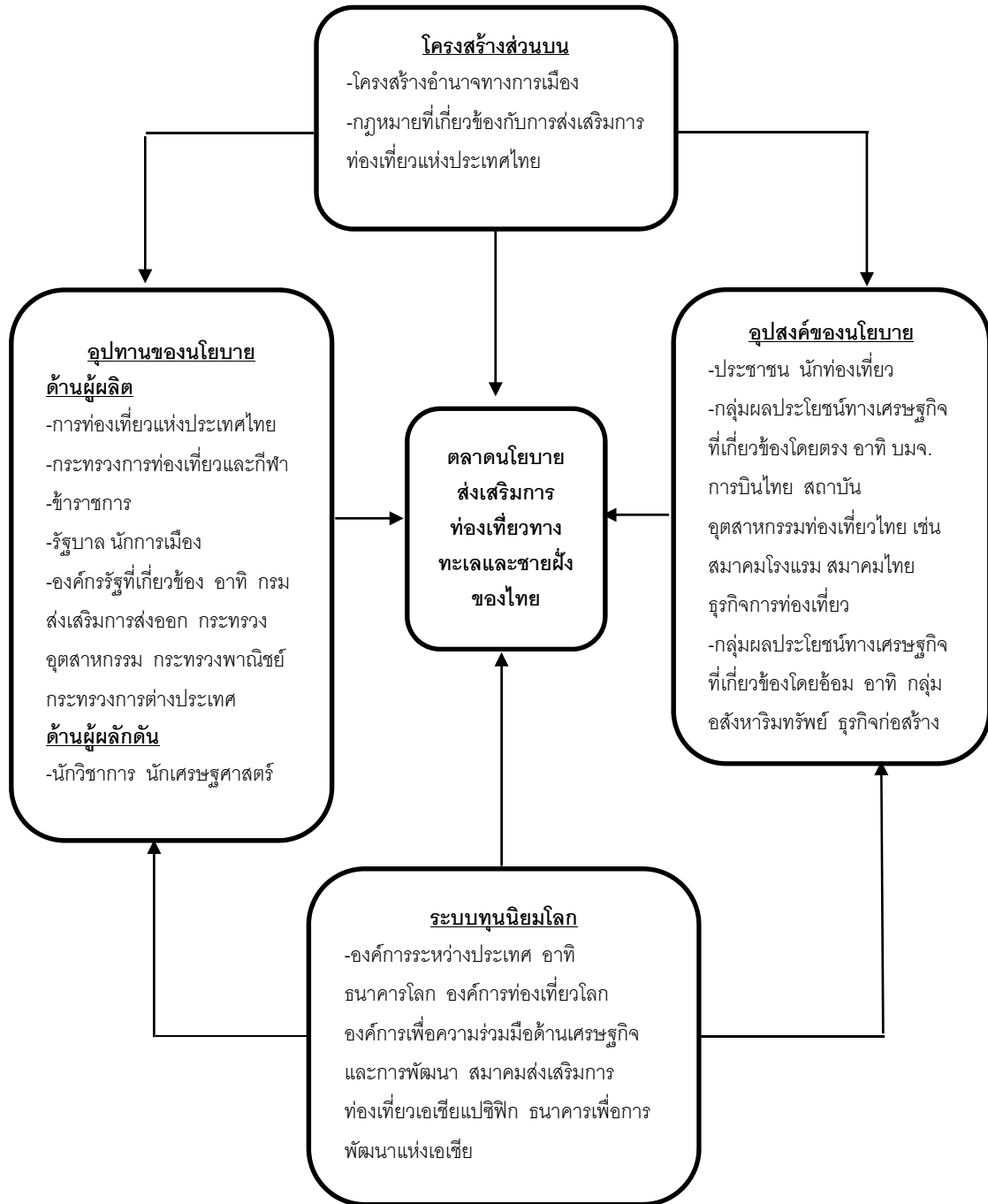
2.วัตถุประสงค์การศึกษา

- 1) ศึกษาถึงกระบวนการกำหนดโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย
- 2) ศึกษาบทบาทและกระบวนการแสวงหาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในการผลักดันให้เกิดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย

3.ขอบเขตงานวิจัย

ศึกษานโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ.2546 – พ.ศ.2561 ที่ดำเนินการ โดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ซึ่งระยะเวลาเริ่มต้นที่นำมาศึกษาถือว่าเป็นช่วงเวลาที่มีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งค่อนข้างเป็นรูปธรรมมากที่สุด มีการประชาสัมพันธ์ถึงแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง ผ่านโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ชื่อว่า “Unseen in Thailand มุมมองใหม่ เมืองไทย” ซึ่งเป็นโครงการที่มุ่งเน้นการสนับสนุนแหล่งการท่องเที่ยวในประเทศ โดยเฉพาะการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทยเป็นหลัก โดยได้สร้างกรอบแนวคิดจากการประยุกต์แนวคิดทฤษฎีกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทย ของรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2532) โดยแนวคิดดังกล่าวมีกระบวนการวิเคราะห์ที่มีพื้นฐานมาจากสำนักเศรษฐศาสตร์การเมืองนีโอคลาสสิก (Neo-classical Political Economics) ที่มีข้อสรุปสำคัญว่ากระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์และอุปทานของนโยบาย แต่แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทยนั้น ได้อธิบายเพิ่มเติมถึงการก่อเกิดของนโยบายเศรษฐกิจของไทย ที่มีได้เกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์และอุปทานของนโยบายเพียงอย่างเดียว แต่ยังเกิดจากบทบาทและอิทธิพลของระบบทุนนิยมโลก ในการแทรกแซงตลาดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย และโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างอำนาจทางการเมืองและความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในสังคมไทย) ในการกำกับตลาดนโยบายเศรษฐกิจของไทยด้วย ซึ่งแบ่งปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวละครออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ ระบบทุนนิยมโลก โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ อุปทานและอุปสงค์ของนโยบาย โดยใช้แนวคิดทฤษฎีรัฐเศรษฐศาสตร์ อธิบายพฤติกรรมของรัฐบาลที่มีผลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบาย และใช้แนวคิดทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ อธิบายพฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลในการผลักดันนโยบาย



รูปภาพที่ 2 กรอบแนวคิดกระบวนการกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย พ.ศ.2546 – พ.ศ.2561



3. วิธีที่ใช้ในการวิจัย

วิจัยครั้งนี้ ใช้รูปแบบของการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีวิธีที่ใช้ในการศึกษา คือ

1. การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-Dept Interview) ผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ ของโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง

2. การรวบรวมข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) ทั้งการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั้งที่เป็นเอกสารชั้นต้น (Primary Source) เป็นข้อมูลชั้นปฐมภูมิจากรายงานสถิติ ข้อมูลหนังสือราชการ และเอกสารชั้นทุติยภูมิ (Secondary Source) ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาทำวิจัย ได้แก่ ตำรา เอกสารวิชาการ กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ หนังสือราชการ บทความ วารสาร หนังสือพิมพ์ วิทยานิพนธ์ ข่าวสาร เอกสารสัมมนา และรายงานการวิจัย รวมทั้งสิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวกับที่มาของข้อมูล โดยค้นคว้าจากห้องสมุดของหน่วยงาน หรือสถานศึกษาต่าง ๆ

4. ผลการวิจัย

จากการศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่มีส่วนร่วมในการผลักดันนโยบายทั้ง 4 กลุ่ม ตามกรอบแนวคิดกระบวนการกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย อันประกอบไปด้วย โครงสร้างส่วนบน ระบบทุนนิยมโลก อุปสงค์ และอุปทานของนโยบาย สามารถสรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

โครงสร้างส่วนบน ของกระบวนการกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย ประกอบไปด้วย โครงสร้างอำนาจทางการเมือง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย

โครงสร้างอำนาจทางการเมือง ถือว่าเป็นกรอบสำคัญที่กำหนดกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของสังคมนั้น ๆ การที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด และสภาผู้แทนราษฎร จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในเรื่องนี้ได้มากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับสัมพันธภาพระหว่างอำนาจบริหาร และอำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งหากฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ สภาผู้แทนราษฎรจะมีบทบาทในการร่วมผลิตนโยบายไม่มากนัก และหากฝ่ายนิติบัญญัติสามารถถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารได้ ประชาชนก็จะสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจโดยผ่านทางสภาผู้แทนราษฎรได้

ทั้งนี้หากพิจารณาขอบเขตการวิจัยตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 – พ.ศ.2561 พบว่าประเทศไทยมีสัมพันธภาพระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ ในรูปแบบของฝ่ายนิติบัญญัติสามารถถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารได้ ในช่วงการใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 พ.ศ.2550 และ พ.ศ.2560 (ยกเว้นรัฐธรรมนูญชั่วคราวปี พ.ศ.2549 และ พ.ศ.2557) ซึ่งหมายความว่าในช่วงการใช้รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ ดังกล่าว ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทยโดยผ่านทางสภาผู้แทนราษฎรได้

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย ในช่วงปี พ.ศ.2546 – พ.ศ. 2550 ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการท่องเที่ยวของประเทศจำนวนมาก ทั้งเข้าช้อนและกระจัดกระจายในหลายหน่วยงานของรัฐ ทำให้การบริหารและการจัดการท่องเที่ยวในช่วงเวลาดังกล่าวไม่มีเอกภาพ ไร้ทิศทางและไม่ต่อเนื่อง ทั้งนี้ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ.2551 เป็นต้นมา ได้มีพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว



ระบบทุนนิยมโลก

ระบบทุนนิยมโลก มีอิทธิพลสำคัญในการกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง เนื่องจากองค์กรระหว่างประเทศจะพยายามสร้างกรอบนโยบายการท่องเที่ยวให้มีรูปแบบและกติกาสากล อีกทั้งพยายามเข้ามาบีบบังคับจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว โดยเฉพาะการส่งเสริมให้ดำเนินเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ลดการผูกขาดจากภาคการผลิตของรัฐ และเปิดรับการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ เพื่อให้ระบบทุนนิยมขยายตัว อาทิ ธนาคารโลก (World Bank) องค์กรการท่องเที่ยวโลก (World Tourism Organization - WTO) องค์กรเพื่อความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development-OECD) สมาคมส่งเสริมการท่องเที่ยวเอเชียแปซิฟิก (Pacific Asia Travel Association - PATA) กรรมาธิการด้านการเดินทางของยุโรป (European Travel Commission-ETC) และธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank-ADB)

อุปสงค์ของนโยบาย

อุปสงค์ของนโยบายมาจากประชาชน นักท่องเที่ยว และกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ต่างเข้ามาเพื่อแย่งชิงส่วนแบ่งผลประโยชน์จากการดำเนินนโยบายโดยตรง อาทิ บมจ.การบินไทย สถาบันอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย เช่น สมาคมโรงแรม สมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับอิทธิพลทางอ้อมจากการดำเนินนโยบาย อาทิ กลุ่มธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ธุรกิจก่อสร้าง ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ได้กล่าวมาถือว่าเป็นภาคเศรษฐกิจขนาดใหญ่ จึงมีอำนาจในการกดดันภาครัฐให้ตัดสินใจกำหนดนโยบายการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง เพราะหากมีการดำเนินนโยบาย จะสามารถสร้างมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) ได้อย่างมหาศาล

อุปทานของนโยบาย

ด้านผู้ผลิต องค์กรของรัฐที่ดำเนินการกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง คือ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ซึ่งดำเนินงานภายใต้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา อีกทั้งยังมีกลุ่มขององค์กรรัฐที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมส่งเสริมการส่งออก กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งมีส่วนในการกำหนดนโยบายเชื่อมโยงการค้าและการท่องเที่ยวทางทะเล ตลอดจนประชาสัมพันธ์โครงการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง ทั้งนี้การตัดสินใจในการอนุมัตินโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง ขึ้นอยู่กับรัฐบาลในขณะนั้น ซึ่งแรงจูงใจสำคัญในการดำเนินนโยบายดังกล่าว เพราะหวังว่าการดำเนินนโยบายจะสามารถสร้างผลงานในการสร้างมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) และรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจไว้ได้ ซึ่งจะช่วยให้ได้รับความชื่นชมและคะแนนนิยมจากประชาชน อีกทั้งยังหวังว่านโยบายเหล่านี้จะเอื้อประโยชน์ไปยังธุรกิจของกลุ่มคนบางกลุ่มในขณะรัฐบาลได้อีก เช่น ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ธุรกิจโรงแรม และธุรกิจร้านอาหาร ของคุณสนธยา คุณปลื้ม ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ของคุณประชา มาลีนนท์ ธุรกิจก่อสร้าง ของคุณสมศักดิ์ เทพสุทิน ตลอดจนธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ของคุณทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในช่วงปี พ.ศ.2544 – พ.ศ.2549

ด้านผู้ผลักดัน ได้แก่กลุ่มนักวิชาการ และนักเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมีหน้าที่หลักในการเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย โดยการดำเนินนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทยในช่วงปี พ.ศ.2546-พ.ศ.2549 กลุ่มนักวิชาการ และนักเศรษฐศาสตร์ มองนโยบายดังกล่าวเป็นเพียงเครื่องมือที่ใช้ในการกระตุ้นให้เกิดแรงขับเคลื่อนด้านอุปสงค์ในประเทศ และรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อบรรเทาปัญหาเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากเศรษฐกิจโลกที่ยังฟื้นตัวไม่เต็มที่จากวิกฤตต้มยำ



กึ่งปี พ.ศ.2540 และความอึมครึมของภาวะสงครามระหว่างสหรัฐอเมริกาและอิรัก แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวทำให้เกิดการเข้าใช้ทรัพยากรทางทะเลจำนวนมาก กอปรกับการขาดการควบคุมดูแลการเข้าใช้ประโยชน์อย่างใกล้ชิดและเหมาะสม ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชายฝั่งเสื่อมโทรมลงทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ซึ่งถือว่าเป็นต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมที่ทางประเทศไทยต้องแบกรับจากการดำเนินนโยบาย ทำให้มูลค่าผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมท่องเที่ยวทางทะเลนั้น ไม่ได้สะท้อนมูลค่าผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลที่แท้จริง อีกทั้งผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลดังกล่าว มีกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวและเป็นกลุ่มทุนต่างชาติเข้ามาหาส่วนแบ่ง อย่างกลุ่มธุรกิจการบิน กลุ่มนายทุนธุรกิจทัวร์ท่องเที่ยว ธุรกิจโรงแรม และธุรกิจร้านอาหาร ทำให้คนไทยที่เป็นเจ้าของพื้นที่ไม่ได้รับประโยชน์อย่างที่ควรจะเป็น

ทั้งนี้การกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทยตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา กลุ่มนักวิชาการ และนักเศรษฐศาสตร์ ได้พยายามนำเสนอแนวคิดการท่องเที่ยวทางทะเลที่ยั่งยืน การสร้างกิจกรรมการท่องเที่ยวทางทะเลในเชิงคุณภาพ สามารถเพิ่มอัตรารายได้จากการเรียกเก็บนักท่องเที่ยวต่อคนได้ ตลอดจนพยายามศึกษาแนวคิดเศรษฐกิจสีน้ำเงิน ซึ่งเป็นแนวคิดที่นำหลักการความยั่งยืนมาประยุกต์ใช้กับการจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเล ตลอดจนข้อเสนอแนะในด้านต่าง ๆ ที่จะสามารถรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลให้มีมูลค่าสูงที่สุดและส่งผลประโยชน์ให้กับประเทศมากที่สุด

5. การอภิปรายผล

ตลาดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย เกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่มีส่วนร่วมในการผลักดันนโยบาย 4 กลุ่ม ได้แก่ อุปสงค์และอุปทาน ที่บอกความต้องการนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย และการตัดสินใจในการเสนออุปทานของรัฐบาลและกลุ่มที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านการผลิตและการผลักดันนโยบาย ระบบทุนนิยมโลก จะมีความสำคัญในการสร้างรูปแบบหรือกรอบกติกาให้เป็นไปตามสมาชิกสากล ทั้งนี้อาจสลับบทบาทไปเป็นกลุ่มอุปสงค์นโยบาย โดยเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ที่มีเป้าหมายในการผลักดันให้เกิดนโยบาย เพื่อที่จะแสวงหาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของไทย จากการผลักดันให้ดำเนินเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม โดยส่งเสริมให้มีการลงทุนจากต่างประเทศ เพื่อให้ระบบทุนนิยมขยายตัว ทั้งนี้โครงสร้างส่วนบนจะเป็นโครงสร้างที่กำหนดกติกาในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ และอำนาจต่อรองสัมพันธ์ระหว่างพลังทางด้านอุปทานและพลังทางด้านอุปสงค์ อีกทั้งยังเป็นตัวบ่งชี้ว่า การกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทยนั้น ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกสิทธิ์ออกเสียงหรือเสนอแนะนโยบายมากน้อยเพียงใด

โดยงานวิจัยใช้แนวคิดทฤษฎีรัฐเศรษฐศาสตร์ ในการอธิบายบทบาทและพฤติกรรมของรัฐบาลที่มีผลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย ซึ่งพบว่าแรงจูงใจสำคัญในการตัดสินใจดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล เพราะหวังว่าการดำเนินนโยบายจะสามารถสร้างผลงานในการสร้างมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) และรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจไว้ได้ ซึ่งจะทำให้ได้รับความชื่นชอบและคะแนนนิยมจากประชาชน ที่จำเป็นมากสำหรับการเลือกตั้งครั้งต่อไป และใช้แนวคิดทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ อธิบายพฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลในการผลักดันนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย เพื่อแย่งชิงส่วนแบ่งผลประโยชน์จากการดำเนินนโยบายโดยตรง อาทิ บมจ.การบินไทย สถาบันอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย เช่น สมาคมโรงแรม สมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับอิทธิพลทางอ้อมจากการดำเนินนโยบาย อาทิ กลุ่มธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ธุรกิจก่อสร้าง ซึ่งกลุ่ม



ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ได้กล่าวมา ถือว่าเป็นภาคเศรษฐกิจขนาดใหญ่ จึงมีอำนาจในการกดดันภาครัฐให้ตัดสินใจกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง ที่จะสามารถสร้างมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) ได้อย่างมหาศาล

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย ภาครัฐควรส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายดังกล่าวเพิ่มขึ้น เพื่อให้นโยบายที่เกิดขึ้นตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และแก้ปัญหาของประชาชนได้อย่างแท้จริง อีกทั้งการพิจารณามูลค่าผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลจากภาคการท่องเที่ยว ควรคำนึงถึงต้นทุนของผลกระทบจากกิจกรรมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งด้วย เพื่อให้มูลค่าของผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลที่เกิดขึ้นนั้นสะท้อนมูลค่าที่แท้จริงจากการใช้ประโยชน์ทางทะเล นอกจากนี้ ภาครัฐควรส่งเสริมธุรกิจที่เกิดจากชาวบ้านในท้องถิ่น และลดการพึ่งพากลุ่มทุนที่มาจากต่างประเทศ ซึ่งทำให้คนไทยที่เป็นเจ้าของพื้นที่ไม่ได้รับประโยชน์อย่างที่ควรจะเป็น

ทั้งนี้ภาครัฐควรเร่งศึกษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลในด้านอื่น ๆ เช่น การพาณิชย์นาวี การประมง และการผลิตพลังงาน เพื่อแสวงหาแนวทางในการพัฒนาท่องเที่ยวให้ยั่งยืน หรืออาจศึกษาแนวทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงิน ที่สามารถสร้างมูลค่าผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลเพิ่มขึ้นได้อย่างมหาศาล แต่สามารถลดต้นทุนสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งปัจจุบันมีโครงการนำร่องแล้วใน 3 ประเทศ ได้แก่ จีน กัมพูชา และอินเดีย

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบพระคุณ อ.ดร.วัชรพงศ์ รติสุขพิมล ที่ปรึกษางานวิจัยชิ้นนี้ และขอขอบพระคุณสำหรับคำแนะนำในการทำวิจัยจาก ศ.ดร.เผด็จศักดิ์ จารยะพันธุ์ ผศ.ดร.กษิร ชิพเป็นสุข ผศ.ดร.ต่อภัสสร ымนาค นาวาเอก วชิรพร วงศ์นครสว่าง และขอขอบพระคุณสำหรับการเอื้อเฟื้อข้อมูลจาก การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ภาควิชาวิทยาศาสตร์ทางทะเล จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เอกสารอ้างอิง

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กองสถิติและวิจัย. (2551-2561). สถิติการท่องเที่ยวภายในประเทศ ภาคกลาง.

กรุงเทพฯ: กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กองสถิติและวิจัย. (2551-2561). สถิติการท่องเที่ยวภายในประเทศ ภาคตะวันตก.

กรุงเทพฯ: กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กองสถิติและวิจัย. (2551-2561). สถิติการท่องเที่ยวภายในประเทศ ภาคตะวันออก.

กรุงเทพฯ: กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กองสถิติและวิจัย. (2551-2561). สถิติการท่องเที่ยวภายในประเทศ ภาคใต้.

กรุงเทพฯ: กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา



-
- รังสรรค์ ชนะพรพันธ์. (2532). *กระบวนการกำหนดเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475 – 2530*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ.
- สิทธินันท์ มานิตกุล. (2557). *การจัดตั้งองค์กรรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล. รายงานการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ*. กรุงเทพฯ: กระทรวงต่างประเทศ.
- องค์การสหประชาชาติ. (2548). *อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982*. แปลจาก The United Nations Convention on the Law of the Sea 1982. กรุงเทพฯ: กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, กระทรวงการต่างประเทศ.