

โครงสร้างการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว
หลังยุคกึ่งประชาธิปไตย

โครงสร้างอำนาจทางการเมืองและโครงสร้างทางการเมืองหลังยุคกึ่งประชาธิปไตย

ในสมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ชุดที่ 5 รัฐบาล "กึ่ง" ราชการ ได้ประสบปัญหาความชอบธรรมทางการเมืองอย่างรุนแรง โดยเฉพาะตัวพลเอก เปรม เอง ซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ในเวลานั้นกลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการที่ไม่ได้อยู่ในเวทีรัฐสภา อันได้แก่ นักวิชาการ นักศึกษา และอดีตนักการเมืองบางคน เช่น ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้กดดันพลเอก เปรม อย่างหนัก โดยเรียกร้องถึงความชอบธรรมทางการเมืองที่นายกรัฐมนตรีต้องเป็นบุคคลที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน นอกจากนั้นรัฐบาลพลเอก เปรม ยังได้ประสบปัญหาการบริหารราชการอย่างรุนแรง เนื่องจากความขัดแย้งภายในของพรรคร่วมรัฐบาลเอง ในที่สุดพลเอก เปรม ได้ประกาศยุบสภา และให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในวันที่ 24 กรกฎาคม 2531¹ ในช่วงระหว่างนั้นกลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการยังคงเคลื่อนไหวเรียกร้องความชอบธรรมทางการเมืองของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป เนื่องจากมีที่ท้าวพลเอก เปรม จะกลับมาเป็นผู้นำรัฐบาลอีก โดยไม่ยอมลงสมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้โดยมีพรรคการเมืองที่เคยร่วมรัฐบาลชุดที่ 5 ให้การสนับสนุนในการที่จะกลับมาครั้งนี้ ในที่สุดนักวิชาการจำนวนหนึ่งได้ร่วมลงชื่อถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในปัญหาความชอบธรรมทางการเมืองดังกล่าวนี้ หลังการเลือกตั้งยังคงไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมากเพียงพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลเพียงลำพังหรือโดยนัยพรรค พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งมามากที่สุดคือ พรรคชาติไทย กิจสังคม ประชาธิปัตย์ ตามลำดับ หลังการเลือกตั้ง พรรคการเมืองทั้งสามนี้ได้ร่วมกันเชิญพลเอก เปรม กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีและจัดตั้งรัฐบาลอีก แต่เนื่องจากกระแสความชอบธรรมทางการเมือง ที่นายกรัฐมนตรีต้องเป็นบุคคลที่มาจาก การเลือก

¹มติชน ฉบับพิเศษ ก้าวสู่ปีที่ 12 : 60

²เรื่องเดียวกัน , หน้าเดียวกัน

ซึ่งได้กลายเป็นมติมหาชน ในอันที่จะกำหนดและสร้างความชอบธรรมให้กับบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเวลานั้น ได้ทำให้พลเอก เปรม ตัดสินใจปฏิเสธตำแหน่งดังกล่าวนี้ไปในที่สุด หลังจากนั้นพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในฐานะหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามามากที่สุดได้เป็นผู้นำในการจัดตั้งรัฐบาล โดยมีพรรคการเมืองเข้าร่วมหกพรรคด้วยกันคือ พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคราษฎร พรรคมวลชน และพรรคสหประชาชาติไทย และพลเอกชาติชาย ก็ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเวลาต่อมาคือในวันที่ 4 สิงหาคม 2531³

ต่อมาในการบริหารของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณได้ประสบปัญหาต่าง ๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความชอบธรรมทางการเมือง ในแง่ที่การบริหารราชการของรัฐบาลเป็นที่ปรากฏต่อการรับรู้ของสาธารณชนว่าอาจมีการทุจริตและฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้นมาก ตลอดจนปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับผู้นำทางทหารในกองทัพ ในที่สุดพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ตัดสินใจปรับปรุงคณะรัฐมนตรีครั้งใหญ่ ดึงพรรคฝ่ายค้านเข้าร่วมรัฐบาล และตัดพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลที่มีปัญหาและมีความสำคัญน้อยออกไป โดยมีพรรคการเมืองอีกพรรคหนึ่งที่เคยร่วมรัฐบาลตัดสินใจไม่ร่วมรัฐบาลชุดใหม่ภายใต้การนำของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เอง ดังนั้นรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุดที่ 2 จึงมีพรรคร่วมรัฐบาลห้าพรรคด้วยกันคือ พรรคชาติไทย พรรคเอกภาพ พรรคประชากรไทย พรรคราษฎร และพรรคพลังชนชาวไทย⁴

ภายใต้ระบอบการปกครองของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ถ้าเราพิจารณาในแง่โครงสร้างอำนาจทางการเมือง จะพบว่าภายใต้ระบอบนี้บุคคลที่เข้ามาควบคุมอำนาจทางการเมืองในสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะสถาบันฝ่ายบริหาร และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น มาจากพรรคการเมืองและการเลือกตั้งทั้งสิ้น โดยในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุดที่ 1 เป็นบุคคลที่มาจากระบบราชการและไม่ได้มาจากการเลือกตั้งเพียง 1 คนเท่านั้น จากจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด 45 คน (ตารางที่ 6.1) และในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุดที่ 2 การณ์ก็ยังคงเป็นไปเช่นเดิม แต่บุคคลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งเพิ่มขึ้นเป็น 2 คน โดยเป็นข้าราชการหนึ่งคน และนักธุรกิจหนึ่งคน (ตารางที่ 6.1) นอกจากนี้คณะรัฐมนตรี

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 62 , 103

⁴ มติชน (15 ธันวาคม 2533) : 3

ทั้งสองชุดยังประกอบไปด้วยบุคคลที่มีภูมิลำเนาจากนักธุรกิจ หรือยังคงมีอาชีพเป็นนักธุรกิจเป็นจำนวนมากอีกด้วย (ตารางที่ 6.2) ลักษณะเช่นนี้ทำให้กลุ่มพลังทางการเมืองในระบบราชการสูญเสียอำนาจทางการเมืองภายในสถาบันฝ่ายบริหารไปโดยสิ้นเชิง

ตารางที่ 6.1 : จำนวนข้าราชการและบุคคลผู้มาจากพรรคการเมือง
ในคณะรัฐมนตรี^๕

รัฐบาล ชุดที่	นายกรัฐมนตรี	จำนวน			
		ข้าราชการ ทหาร	ข้าราชการ พลเรือน	บุคคลจาก พรรคการเมือง	อื่น ๆ
1	พลเอกชาติชาย	-	1	44	-
2	พลเอกชาติชาย	-	1	43	1

ตารางที่ 6.2 : ภูมิหลังทางอาชีพของรัฐมนตรี^๕

รัฐบาล ชุดที่	นายกรัฐมนตรี	ภูมิหลังทางอาชีพของรัฐมนตรี			
		ข้าราชการทหาร	ข้าราชการพลเรือน	นักธุรกิจ	อื่น ๆ
1	พลเอกชาติชาย	3	2	30	10
2	พลเอกชาติชาย	4	1	28	12

^๕ที่มา: มติชน ฉบับพิเศษ ก้าวสู่ปีที่ 12:106-128 และมติชน (15 ธันวาคม 2534):3

^๕ที่มา: เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

นอกจากนี้ภายในสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร นักธุรกิจยังคงได้รับการเลือกตั้งเข้าไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมาก⁷

และถ้าพิจารณาในแง่โครงสร้างทางการเมือง เราจะพบว่าระบอบนี้ยังคงมีโครงสร้างทางการเมืองเช่นเดียวกับในสมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งเราได้วิเคราะห์ไว้แล้ว โดยละเอียดในบทที่ 5 เนื่องจากเป็นระบอบที่ยังคงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2521 ดังนั้นระบอบการปกครองของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จึงมีโครงสร้างทางการเมืองในแบบรัฐสภาที่ประกอบไปด้วยสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ สถาบันฝ่ายบริหาร ซึ่งมีกระบวนการทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทั้งสองนี้บางประการเบี่ยงเบนออกไปจากหลักเกณฑ์ประชาธิปไตย ซึ่งเราได้วิเคราะห์ไว้แล้วโดยละเอียดในบทที่ 5 เช่นกัน และในกรณีหลังนี้ในปี พ.ศ. 2532 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ร่วมกันแก้ไขมาตรา 75 ของรัฐธรรมนูญ 2521 จากเดิมที่ให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา เป็นให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานวุฒิสภา แต่บทบัญญัติที่แก้ไขใหม่นี้จะมีผลบังคับใช้หลังการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมีขึ้นเท่านั้น⁸ ดังนั้นในทางปฏิบัติกระบวนการทางการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันนิติบัญญัติและบริหารบางประการ ที่ได้เบี่ยงเบนออกไปจากหลักเกณฑ์ประชาธิปไตย จึงยังมีได้ลดความเบี่ยงเบนลง เนื้อหาสาระหลักของโครงสร้างทางการเมืองในระบอบการปกครองของพลเอกชาติชาย จึงยังคงไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง จนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้น อย่างไรก็ตามความสำเร็จในการแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้ ได้แสดงให้เห็นว่ากลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการในเวทีรัฐสภา มีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้น ดังนั้นจึงหมายความว่าในทางปฏิบัติอำนาจทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่กลุ่มพลังทางการเมืองดังกล่าวนี้ควบคุมอยู่ ก็มีความเข้มแข็งขึ้นด้วย แม้ว่าในทางทฤษฎีอำนาจนี้จะยังคงเดิม เนื่องจากเงื่อนไขที่ลดทอนอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ 2521 ยังไม่ได้รับการแก้ไข หรือแก้ไขแล้วก็ยังไม่ผลในทางปฏิบัติ ดังเช่นกรณีมาตรา 75 นี้

⁷โปรดดูรายชื่อและภูมิหลังทางอาชีพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดดังกล่าวได้ที่
ห้องสมุด รัฐสภา

⁸ในที่นี้เราจะไม่พิจารณาถึงสถาบันฝ่ายตุลาการ

⁹โปรดดูมาตรา 75 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 แก้ไขเพิ่มเติม

จากข้อเท็จจริงข้างต้น การก้าวขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ผู้มาจากการเลือกตั้ง แทนพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ผู้มิได้มาจากการเลือกตั้ง จึงได้แสดงให้เห็นถึงนัยสำคัญของการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างอำนาจทางการเมือง โดยเฉพาะภายในสถาบันฝ่ายบริหาร เนื่องจากกลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการในเวทีรัฐสภา ที่มาจากการเลือกตั้ง ได้เข้าไปควบคุมอำนาจทางการเมือง แทนที่กลุ่มพลังทางการเมืองในระบบราชการไว้โดยสิ้นเชิง (ตารางที่ 6.1) นับตั้งแต่ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหาร ลงไปจนถึงรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล และดังที่เราได้วิเคราะห์ว่าในช่วงระหว่างปี เดือนเมษายน 2522 ถึง เดือนกรกฎาคม 2531 โครงสร้างอำนาจทางการเมืองไทยมีลักษณะผสมผสานเชิงอำนาจระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการที่มาจากการเลือกตั้ง โดยมีชนชั้นนำนักธุรกิจเป็นแกนนำ กับกลุ่มพลังทางการเมืองในระบบราชการที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง โดยมีชนชั้นนำทหารเป็นแกนนำ และกำหนดว่า เงื่อนไขเช่นนี้เป็นลักษณะของระบบการเมืองแบบ "กึ่ง" ประชาธิปไตย และเมื่อเงื่อนไขดังกล่าวนี้เปลี่ยนไป เราก็คงจำเป็นต้องเปลี่ยนป้ายขอกระษะทางการพัฒนาระบบการเมืองไทยใหม่ อย่างไรก็ดีเนื่องจากโครงสร้างทางการเมืองในขณะที่พลเอก ชาติชาย ก้าวขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น ยังคงเป็นโครงสร้างเดิมตามรัฐธรรมนูญ 2521 ซึ่งมีลักษณะของความเป็นกึ่งประชาธิปไตยเช่นกัน ดังที่เราได้วิเคราะห์ไว้แล้วโดยละเอียดในบทที่ 5 เราจึงยังไม่อาจชวนป้ายระบอบประชาธิปไตยให้กับระบบการเมืองภายใต้โครงสร้างอำนาจทางการเมือง และโครงสร้างทางการเมืองในยุคสมัยของพลเอก ชาติชาย ได้ ฉะนั้น ณ ที่นี้เราอาจนิยามระบบการเมืองนี้ไว้เป็นเบื้องต้นก่อนว่าเป็นระบบการเมือง "หลังยุคกึ่งประชาธิปไตย"

กล่าวโดยสรุปโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของระบบการเมืองหลังยุคกึ่งประชาธิปไตย จะมีลักษณะที่กลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการที่มาจากการเลือกตั้งได้เข้าไปควบคุมอำนาจทางการเมืองภายในโครงสร้างทางการเมืองไว้โดยสิ้นเชิง โดยเฉพาะภายในสถาบันฝ่ายบริหาร ส่วนโครงสร้างทางการเมืองจะประกอบไปด้วยสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ และสถาบัน

ฝ่ายบริหาร ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทั้งสองนี้และกระบวนการทางการเมืองที่เกี่ยวข้อง
บางประการมีลักษณะที่เบี่ยงเบนออกไปจากหลักเกณฑ์ประชาธิปไตย

โครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายและอำนาจในการกำหนดนโยบาย
ภายใต้ระบบการเมืองหลังยุคกึ่งประชาธิปไตย

ดังเราได้กล่าวไว้แล้วว่า โครงสร้างทางการเมืองมีความสัมพันธ์โดยตรงกับโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบาย ดังนั้นเมื่อโครงสร้างทางการเมืองในยุคหลังกึ่งประชาธิปไตยมีลักษณะเช่นเดียวกับโครงสร้างทางการเมืองในยุคกึ่งประชาธิปไตย โครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายในยุคหลังกึ่งประชาธิปไตย จึงมีลักษณะเช่นเดียวกับโครงสร้างดังกล่าวนี้ในยุคกึ่งประชาธิปไตย โครงสร้างนี้ในยุคหลังกึ่งประชาธิปไตย จึงประกอบไปด้วย สถาบันฝ่ายบริหาร (และสถาบันราชการ) สถาบันฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งเราจะไม่กล่าวลงไปในการละเอียดอีก โดยเฉพาะในแง่ทฤษฎีที่สถาบันทางการเมืองเหล่านี้เป็นองค์ประกอบของโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบาย ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2521 เนื่องจากได้วิเคราะห์ไว้แล้วโดยละเอียดในบทที่ 5

และสำหรับอำนาจในการกำหนดนโยบายนั้น เราได้ทราบแล้วว่าโครงสร้างอำนาจทางการเมืองมีความสัมพันธ์โดยตรงกับอำนาจในการกำหนดนโยบาย ฉะนั้นเมื่อโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในยุคหลังกึ่งประชาธิปไตยได้เปลี่ยนแปลงไป ในลักษณะที่กลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการในเวทีรัฐสภาได้เข้าไปควบคุมอำนาจไว้โดยสิ้นเชิง โดยเฉพาะภายในสถาบันฝ่ายบริหาร อำนาจในการกำหนดนโยบายก็ย่อมเปลี่ยนแปลงตามไปในลักษณะเช่นเดียวกัน คือกลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการ โดยเฉพาะนักธุรกิจ ได้เข้าไปควบคุมอำนาจในการกำหนดนโยบายภายในสถาบันฝ่ายบริหารไว้โดยสิ้นเชิงเช่นกัน

และสำหรับสภาผู้แทนราษฎรโดยภาพรวมอำนาจในการกำหนดนโยบาย ยังมีลักษณะเช่นเดิม เนื่องจากถูกเงื่อนไขรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้วุฒิสภา ซึ่งส่วนใหญ่มีสมาชิกมาจากข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการทหาร สามารถมีบทบาทต่อวงตุลาการดำเนินงานบางประการ

ไว้ได้ดังกล่าวแล้ว แต่ในทางปฏิบัติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น นักวิชาการต่าง ๆ ก็ได้พยายามหาหนทางที่จะทำให้อำนาจในการกำหนดนโยบายเท่าที่ตนเองมีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ มีประสิทธิภาพมากที่สุด¹⁰ กระทั่งหาหนทางแก้ไขรัฐธรรมนูญในมาตราที่ทำให้อำนาจในการกำหนดนโยบายลดลง และข้าราชการสามารถแทรกแซงอำนาจในการกำหนดนโยบายของสภาผู้แทนราษฎรได้ ดังกล่าวไว้ข้างต้น

อย่างไรก็ดีภายใต้ระบบการเมืองหลังยุคกึ่งประชาธิปไตย มิได้หมายความว่าข้าราชการได้สูญเสียอำนาจในการกำหนดนโยบายไปโดยสิ้นเชิง นอกเหนือจากกรณีของวุฒิสภาดังกล่าวแล้ว ข้าราชการยังคงมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเป็นอย่างมาก แม้ว่า จะไม่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายอย่างที่เคยมีมาแล้วก็ตาม ข้าราชการในที่นี้ก็คือ ข้าราชการในหน่วยงานราชการต่าง ๆ โดยเฉพาะข้าราชการจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย และหน่วยงานช่วยอำนาจการต่าง ๆ ให้กับสถาบันฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะตัวนายกรัฐมนตรี ในสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น บทบาทและอิทธิพลเหล่านี้เป็นบทบาทและอิทธิพลที่สืบทอดมาจากสมัยอำมาตยาธิปไตย จนถึงกึ่งประชาธิปไตย ดังที่เราได้วิเคราะห์ไว้แล้วในบทที่ 4 และ 5 และบทบาทและอิทธิพลนี้ยังคงดำรงอยู่ในสมัยหลังกึ่งประชาธิปไตย ลักษณะเช่นนี้มีสาเหตุมาจากการที่หน่วยงานราชการ และข้าราชการเหล่านี้ไม่เคยถูกล่วงละเลยจากสถาบันและบุคคลที่มาจากนอกระบบราชการ โดยเฉพาะบุคคลที่มาจากการเลือกตั้ง เท่าที่ผ่านมามีบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งกลับต้องพึ่งพิงข้อมูลและความรู้ความเชี่ยวชาญจากข้าราชการเหล่านี้ด้วยซ้ำ ลักษณะเช่นนี้ทำให้การเข้าไปควบคุมอำนาจทางการเมืองและอำนาจในการกำหนดนโยบายของบุคคลที่มาจากการเลือกตั้ง ลดน้อยสำคัญลงไปเป็นอันมาก เนื่องจากถึงแม้ว่าจะได้ควบคุมอำนาจดังกล่าวไว้ได้โดยสิ้นเชิง แต่กลับไม่สามารถทำให้บทบาทและอิทธิพลในการกำหนดนโยบายของตนเป็นอิสระจากการชี้นำของข้าราชการ เมื่อ

¹⁰ ผู้แทนราษฎร (ธันวาคม 2530) : 1

การณ้เป็นเช่นนี้บทบาทของข้าราชการกลับแสดงให้เห็นถึงนัยสำคัญของอำนาจทางการเมืองและอำนาจในการกำหนดนโยบายในระดับสูง แม้ว่าข้าราชการจะปราศจากหรือสูญเสียอำนาจดังกล่าวนี้ไปแล้วโดยสิ้นเชิง เนื่องจากยังสามารถมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเหนือบุคคลที่มาจากกาเลือกตั้งได้

อย่างไรก็ดีในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นี้ ได้มีปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นว่า บุคคลที่มาจากกาเลือกตั้งพยายามที่จะยุติบทบาทของข้าราชการเหล่านี้ที่ได้แทรกแซงอำนาจในการกำหนดนโยบายของสถาบันที่มาจากกาเลือกตั้ง โดยเฉพาะสถาบันฝ่ายบริหาร เพื่อให้ข้าราชการดังกล่าวนี้หันกลับไปแสดงบทบาทในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นหลักตามหลักเกณฑ์ที่ควรจะเป็น ตัวอย่างในกรณีนี้ก็เช่นบทบาทของนายอนุวรรตน์ วัฒนพงศ์ศิริ รองหัวหน้าพรรคชาติไทยและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้ออกมาแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หยุดแทรกแซงกาหนดนโยบายของรัฐบาล¹ นอกจากนี้นักวิชาการต่าง ๆ ก็ได้ออกมาหนุนเสริมบทบาทของพรรคการเมืองและนักการเมืองในการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ² อย่างไรก็ตามปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้จะมีผลเป็นประการใดเป็นเรื่องที่เราต้องเฝ้าติดตามต่อไป

โครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายและอำนาจในการกำหนดนโยบาย

ด้านการท่องเที่ยวภายใต้ระบบการเมืองหลังยุคกึ่งประชาธิปไตย

โครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวในระบบการเมืองหลังยุคกึ่งประชาธิปไตย ยังคงมีลักษณะเช่นเดียวกับโครงสร้างในสมัยกึ่งประชาธิปไตย โดยมีองค์ประกอบ

¹ ปรอดตุลสยามรัฐ (23 สิงหาคม 2531) : 1

² สังคมศาสตร์ 1 (สิงหาคม - ตุลาคม 2532) : 126 - 129

ดังนั้นคือ สถาบันฝ่ายบริหารหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว ซึ่งมีองค์ประกอบย่อยอีก 2 องค์ประกอบ คือ คณะกรรมการ ททท. ในฐานะผู้กำหนดนโยบาย และ ททท. ในฐานะเครื่องมือในการดำเนินนโยบาย สภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมือง คณะอนุกรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหาการท่องเที่ยว และกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว

สำหรับสถาบันฝ่ายบริหารนั้น โครงสร้างภายในสถาบันในกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว ตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ยังคงมีลักษณะเหมือนกับในสมัยกึ่งประชาธิปไตย กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ได้รับมอบหมาย จะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการคณะกรรมการ ททท. คณะกรรมการ ททท. มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารงานของ ททท. และ ททท. มีหน้าที่ในการบริหารงานให้ปฏิบัติตามที่คณะกรรมการกำหนด และภายในโครงสร้างนี้อำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว มีลักษณะกระจุกตัวอยู่ที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ได้รับมอบหมายไม่น้อย เนื่องจากนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ได้เข้าไปควบคุมดูแลทั้ง ททท. และคณะกรรมการ ททท. โดยตรง แต่อำนาจนี้ก็ยังมีลักษณะกระจายตัวไปสู่คณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการ ททท. ในระดับหนึ่ง ซึ่งเราได้กล่าวถึงเรื่องเหล่านี้ไว้แล้วโดยละเอียดในบทที่ 5

อย่างไรก็ดีถ้าพิจารณาในแง่โครงสร้างอำนาจทางการเมืองและอำนาจในการกำหนดนโยบายแล้ว การที่สถาบันฝ่ายบริหารตกอยู่ภายใต้การควบคุมของบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งได้ทำให้การควบคุมอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวภายในสถาบันฝ่ายบริหารที่เคยตกอยู่ในมือของข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ เปลี่ยนมาอยู่ในมือของบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งไม่ว่าจะอยู่ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเข้าไปควบคุมอำนาจนี้ไว้เองหรือมอบหมายให้รัฐมนตรีผู้อื่นรับผิดชอบก็ตาม เนื่องจากบุคคลในคณะรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งแทบทั้งหมด กล่าวคือ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในฐานะนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายหน้าที่นี้ให้กับรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีท่านหนึ่ง คือ นายกร ทัพพะรังสี สมาชิกสภาผู้แทนจังหวัดนครราชสีมา พรรคชาติไทย¹³ ลักษณะเช่นนี้ทำให้อำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวภายในสถาบันฝ่ายบริหารที่มา

¹³ มติชน ฉบับพิเศษ ก้าวสู่ปีที่ 12 : 109

จากการเลือกตั้ง คลายตัวออกจากนายกรัฐมนตรี ไปสู่รัฐมนตรีร่วมคณะรัฐบาล ดังนั้นนายกรัฐมนตรีจึงได้เข้าไปดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ ททท. และควบคุมดูแล ททท. อันทำให้อำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวมากระจุกอยู่กับบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งไม่น้อย ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยดังกล่าวแล้ว

แม้ว่าสถาบันฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีจะได้มอบหมายอำนาจหน้าที่ด้านการท่องเที่ยวให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบแล้ว แต่เรายังจำเป็นต้องพิจารณาบทบาทของสถาบันฝ่ายบริหารในองค์รวมในฐานะที่เป็นผู้กำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวที่จะต้องใช้ในการบริหารประเทศ อันเป็นบทบาทที่สำคัญที่สุดของสถาบันนี้ในฐานะที่เป็นองค์ประกอบองค์หนึ่งของโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว ซึ่งเราจะพิจารณาประเด็นนี้เป็นอันดับแรก แล้วจึงพิจารณารัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว ที่จะเป็นผู้ดำเนินให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลของตนได้ประกาศไว้ เป็นอันดับต่อไป

นโยบายด้านการท่องเที่ยวของสถาบันฝ่ายบริหาร หรือของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งเป็นนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภามีดังต่อไปนี้¹⁴

6.1 พัฒนาแผนส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อให้เกิดการสร้างงานในประเทศ และนำเงินตราต่างประเทศเข้ามามากขึ้น

จากนโยบายดังกล่าวนี้เราจะพบประเด็นที่น่าสนใจดังต่อไปนี้คือ

1. นโยบายด้านการท่องเที่ยวของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ กว้างและสั้นจนเกินไปขาดนโยบายที่เป็นรูปธรรมชัดเจน ลักษณะเช่นนี้จะเกิดจากการที่นโยบายพรรคการเมืองต่าง ๆ ไม่ปรากฏว่าพรรคใดมีการกล่าวถึงนโยบายด้านนี้มาก่อนเลย ดังที่เราได้วิเคราะห์ไว้แล้วในบทที่ 5 เมื่อพรรคการเมืองได้เป็นผู้นำในการจัดตั้งรัฐบาลเอง จึงไม่สามารถหารูปธรรมของ

¹⁴ ผู้แทนราษฎร (24 สิงหาคม 2531)

นโยบายด้านการท่องเที่ยวมาประกาศได้ นอกจากนั้นยังพิสูจน์ให้เห็นชัดขึ้นอีกจากที่เราได้วิเคราะห์ไว้ในบทที่ 5 ว่าพรรคการเมืองในช่วงยุคกึ่งประชาธิปไตยขาดการเชื่อมโยง หรือไม่ได้ทำหน้าที่ในการรวบรวมผลประโยชน์ให้กับกลุ่มผลประโยชน์ด้านการท่องเที่ยวอย่างแท้จริง มิฉะนั้นนโยบายด้านการท่องเที่ยวของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ น่าจะเป็นรูปธรรมมากกว่านี้ และน่าจะเป็นรูปธรรมที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวบ้าง

2. แม้นโยบายด้านการท่องเที่ยวของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จะมีข้อบกพร่องดังกล่าวข้างต้น แต่นโยบายดังกล่าวก็น่าจะปลอดจากการครอบงำโดยอิทธิพลของแนวความคิดของฝ่ายบริหาร ททท. ไม่น้อย ไม่ว่ารัฐบาลชุดนี้จะเจตนาหรือไม่ก็ตาม เราจะพิจารณาความจริงข้อนี้ด้วยการนำนโยบายด้านการท่องเที่ยวของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และนโยบายด้านการท่องเที่ยวของ ททท. ซึ่งเราได้วิเคราะห์ไว้แล้วในบทที่ 5 มากล่าวอีกครั้งหนึ่ง และนำมาเปรียบเทียบกับนโยบายของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ด้วย

ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้แถลงนโยบายด้านการท่องเที่ยวดังต่อไปนี้¹⁵

10. จะพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดการสร้างงานภายในประเทศและนำเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศมากยิ่งขึ้น โดยการจัดให้มีแผนการส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างมีระบบ เร่งรัดให้มีมาตรการในการจัดระเบียบการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยว และการรักษาความปลอดภัย รวมทั้งเพิ่มการลงทุนทางด้านการศึกษา และการจัดให้มีกฎหมายจัดระเบียบการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยว พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใหม่ ๆ อนุรักษ์โบราณสถานให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว ปรับปรุงระบบศุลกากรและระบบการตรวจคนเข้าเมือง ให้มีประสิทธิภาพและเกิดความสะดวกรวดเร็วกว่านักท่องเที่ยวมากยิ่งขึ้น

¹⁵ ผู้แทนราษฎร (กันยายน 2529)

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น ถ้าเรานำนโยบายด้านท่องเที่ยวของรัฐบาลพลเอก
ชาติชาย ชุณหะวัณ และรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ไปเปรียบเทียบกับนโยบายด้านการท่องเที่ยว
หรือแผนพัฒนาการท่องเที่ยวของ ททท. แล้ว พบว่านโยบายของรัฐบาลพลเอก เปรม
เป็นนโยบายที่ลอกมาจากแผนพัฒนาการท่องเที่ยวของฝ่ายบริหาร ททท. ซึ่งปรากฏอยู่ในแผนพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6¹⁶ ทั้งสิ้น

การที่รัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นำนโยบายด้านการท่องเที่ยวของ ททท.
ไปเป็นนโยบายในการบริหารประเทศของตนนั้น ทำให้ ททท. สามารถมีอิทธิพลด้านนโยบาย
เหนือรัฐบาลพลเอก เปรม และรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว ดังที่เราได้วิเคราะห์
ไว้แล้วในบทที่ 5 นอกจากนี้ยังพิสูจน์ให้เห็นได้ชัดว่าพรรคการเมืองแต่ละพรรคขาดนโยบาย
ด้านการท่องเที่ยวของตน มิฉะนั้นนโยบายด้านการท่องเที่ยวของพรรคการเมืองจะต้องปรากฏอยู่
ในนโยบายของรัฐบาลบ้าง และพรรคการเมืองขาดการเชื่อมโยงกับกลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยว
มิฉะนั้นพรรคการเมืองน่าจะไม่นิยมให้มีการกำหนดนโยบายที่เป็นผลเสียมากกว่าผลดีต่อกลุ่ม
โดยเฉพาะในกรณีของการจัดระเบียบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยว มาปรากฏอยู่ในนโยบาย
ของรัฐบาลได้

ส่วนนโยบายด้านการท่องเที่ยวของรัฐบาลพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ พบว่าไม่มีราย
ละเอียดของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวของ ททท. อยู่ในตัวนโยบาย แต่ลักษณะเช่นนี้เราก็ไม่อาจ
กล่าวได้เต็มปากว่านโยบายด้านการท่องเที่ยวของรัฐบาลพลเอก ชาติชาย ปลอดภัยจากแนวโน้มนโยบาย

¹⁶โปรดดูแผนพัฒนาการท่องเที่ยวของ ททท. ได้ใน การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย,
"แผนพัฒนาการท่องเที่ยวในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530
ถึง 2534) (อัครสำเนาะ)

ของ ททท. โดยสิ้นเชิง ในขณะที่เดียวกันถ้าจะกล่าวว่าแนวนโยบายของ ททท. น่าจะมีอิทธิพลอยู่บ้างก็ทำได้ไม่เต็มที่นัก สาเหตุทั้งหมดนี้ก็เนื่องมาจากตัวนโยบายกว้างและสั้นจนเกินไปนั่นเอง จนยากที่จะเปรียบเทียบออกมาให้เห็นได้อย่างชัดเจน นอกจากจะกล่าวเพียงว่านโยบายนี้มีลักษณะเป็นกลาง ๆ และไม่มีรายละเอียดของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวของ ททท. ดังกล่าวแล้วเท่านั้น

อย่างไรก็ดีการที่นโยบายด้านการท่องเที่ยวของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ถูกกำหนดไว้กว้าง ๆ โดยไม่มีรายละเอียด โดยเฉพาะรายละเอียดที่จะไปพ้องกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวของ ททท. เช่นนี้ น่าจะเป็นผลดีในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะสำหรับรัฐมนตรีที่มารับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว ในอันที่จะไม่ผูกมัดตัวเองกับนโยบายหรือแผนพัฒนาการท่องเที่ยวใด ๆ ของ ททท. อันเท่ากับว่ามีแนวโน้มที่รัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้ง อาจจะมีอิสระในการดำเนินนโยบายด้านการท่องเที่ยวของตน และอาจเป็นอิสระจากการชี้นำของ ททท. ได้ แต่ลักษณะเช่นนี้ยังต้องขึ้นกับปัจจัยอื่นอีกคือ พรรคการเมืองที่รัฐมนตรีสังกัดหรือตัวรัฐมนตรีเอง มีนโยบายด้านการท่องเที่ยวหรือไม่ และอย่างไร พรรคการเมืองที่รัฐมนตรีสังกัดหรือตัวรัฐมนตรี มีการเชื่อมโยงหรือทำหน้าที่รวบรวมผลประโยชน์ให้กลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยวหรือไม่ มากน้อยเพียงใด และรัฐมนตรีมีความสามารถมากน้อยเพียงใด ในเรื่องนี้ในทางปฏิบัติจะเป็นเช่นใดนั้นเราจะพิจารณาต่อไป

นอกจากนี้การที่นโยบายด้านการท่องเที่ยวของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ไม่มีรายละเอียดที่คล้องจองกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวของ ททท. โดยเฉพาะในประเด็นที่กล่าวว่า "เร่งรัดให้มีมาตรการในการจัดระเบียบการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยว" และ "การจัดให้มีกฎหมายจัดระเบียบการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยว" ดังเช่นในกรณีของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นั้น น่าจะทำให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง (รวมทั้งรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว) นี้ ได้รับการไว้วางใจจากกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว มากกว่ารัฐบาลพลเอกเปรม หรือรัฐบาล "กึ่ง" ราชการ ที่มีหัวหน้ารัฐบาลมาจากข้าราชการ เนื่องจากนโยบายการจัดระเบียบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวนี้ เป็นเรื่องที่กลุ่มธุรกิจท่องเที่ยว

เที่ยวมีความไม่สบายใจต่อรัฐบาล "กึ่ง" ราชการ มาตลอด¹⁷ ทั้ง ๆ ที่ความร่วมมือระหว่างกลุ่มกับรัฐบาลดำเนินไปด้วยดีดังที่เราได้วิเคราะห์ไว้แล้ว

จากนโยบายด้านการท่องเที่ยวของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ดังกล่าวนี้นี้ ถ้าพิจารณาในแง่โครงสร้างอำนาจทางการเมือง โดยเฉพาะโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในสถาบันฝ่ายบริหารแล้ว น่าจะแสดงให้เห็นว่าโครงสร้างดังกล่าวนี้มีนัยที่แสดงถึงผลในด้านลบต่อกลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยวที่น้อยที่สุด นับตั้งแต่โครงสร้างอำนาจทางการเมืองในระบอบอำมาตยาธิปไตยเป็นต้นมา ลักษณะเช่นนี้น่าจะแสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง (รวมทั้งรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว) กับกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว น่าจะมีความแน่นแฟ้นต่อกันมากกว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล "กึ่ง" ราชการกับกลุ่มในช่วงของโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในระบอบกึ่งประชาธิปไตย

นอกจากนั้นจากลักษณะนโยบายด้านการท่องเที่ยวของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ที่ได้กล่าวมาข้างต้น น่าจะเป็นจุดเริ่มต้นที่แสดงให้เห็นในระดับหนึ่งถึงความแตกต่างระหว่างรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง กับรัฐบาล "กึ่ง" ราชการในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มในสังคม โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยว ว่า รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมีแนวโน้มที่จะปล่อยให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มดำเนินไปโดยอิสระ ส่วนรัฐบาล "กึ่ง" ราชการต้องการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มในลักษณะที่รัฐได้เข้าไปควบคุมการดำเนินงานของกลุ่มหรือธุรกิจที่เป็นสมาชิกหรือไม่เป็นสมาชิกกลุ่ม

และการตั้งข้อสังเกตดังกล่าวนี้ก็เพื่อเป็นแนวทางที่จะแสวงหาข้อเท็จจริง มาพิสูจน์สมมติฐานข้อที่ 1 ที่ได้ตั้งไว้ ซึ่งเราจะได้กล่าวโดยละเอียดอีกครั้งในตอนท้ายบทนี้

อย่างไรก็ตามเราต้องไม่ลืมเหมือนกันว่าการที่นโยบายด้านการท่องเที่ยวของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง มีลักษณะที่กว้างและลื่นจนเกินไปนั้น อาจทำให้กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวพิจารณาได้ว่า รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งขาดนโยบายด้านการท่องเที่ยวที่แน่นอนและขาดความจริงจังในเรื่องนี้ ซึ่งเป็นเรื่องที่เราจะค้นหาคำตอบต่อไปอีกเช่นกัน

¹⁷ "สมาคมโรงแรมไทย" รายงานประจำปี 2529" และสมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว "ATTA NEWS" 3 (28 กันยายน 2527):6

และสำหรับคณะกรรมการ ททท. ซึ่งเป็นองค์ประกอบย่อยของโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายภายในสถาบันฝ่ายบริหารนั้น ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีการแต่งตั้งบุคคลมาดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้^{๑๕}

- | | |
|---|----------------------|
| 1. นายกร ทัพพะรังสี
(รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี) | ประธานกรรมการ |
| 2. นายสว่าง ศรีนิลทา
(ผู้แทนปลัดกระทรวงคมนาคม) | กรรมการ |
| 3. นายสมพงษ์ ฝ่ายจำปา
(ผู้แทนปลัดกระทรวงการต่างประเทศ) | กรรมการ |
| 4. นายฉลอง วงษา
(ผู้แทนปลัดกระทรวงมหาดไทย) | กรรมการ |
| 5. นายอาทร
(เลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ) | กรรมการ |
| 6. นายบุญฤทธิ์ นิงสานนท์
(ผู้แทนเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) | กรรมการ |
| 7. นายทักษพล เจียมวิจิตร
(ผู้อำนวยการกองกฎหมายต่างประเทศ
คณะกรรมการกฤษฎีกา) | กรรมการ |
| 8. พลอากาศเอกวิระ กิจจาทร
(กรรมการผู้จัดการบริษัทการบินไทย) | กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ |
| 9. นายกำพล เตชะหริวิจิตร
(นายกสมาคมโรงแรมไทย) | กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ |

^{๑๕} การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, "รายงานประจำปี 2531" (กรุงเทพมหานคร: ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, 2531) : 7

และสำหรับ ททท. หรือฝ่ายบริหาร ททท. นี้ เราได้ทราบแล้วว่าภายใต้ระบบการ เมืองกึ่งประชาธิปไตยเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทดังต่อไปนี้

1. มีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวในระดับสูง
2. มีความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการกับกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวอย่าง แนบแน่น
3. ได้เข้าไปทำหน้าที่เรียกร้องผลประโยชน์และรวบรวมผลประโยชน์ ให้กับกลุ่มธุรกิจ การท่องเที่ยว แทนพรรคการเมือง

4. พยายามเข้าไปควบคุมการดำเนินงานของธุรกิจด้านการท่องเที่ยว ด้วยการจัด ให้มีการร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเกี่ยวกับธุรกิจการท่องเที่ยวขึ้น

ปัญหาที่คือเมื่อก้าวเข้าสู่ระบบการเมืองหลังยุคกึ่งประชาธิปไตย ซึ่งทำให้โครงสร้าง อำนาจทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไป และมีผลให้โครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบาย และ อำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวเปลี่ยนแปลงไปด้วยนั้น บทบาทดังกล่าวนี้ได้เปลี่ยน แปลงไปด้วยหรือไม่ ซึ่งเราจะกล่าวถึงอีกครั้งในท้ายบทนี้ เนื่องจากมีความเกี่ยวพันกับสมมติฐาน ข้อที่ 1 ที่เราได้ตั้งไว้ และจะกล่าวเพิ่มเติมอีกในบทที่ 7 ซึ่งเป็นบทที่จะพิสูจน์สมมติฐานต่าง ๆ ที่เราได้ตั้งไว้

ส่วนบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการ ท่องเที่ยวในระบบการเมืองหลังยุคกึ่งประชาธิปไตย ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2521 นั้น โดยทั่ว ๆ ไป มีลักษณะเช่นเดียวกับในสมัยกึ่งประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามในเดือนพฤษภาคม 2528 สภาผู้แทนราษฎรได้ประกาศใช้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฉบับใหม่ คือ ฉบับ พ.ศ. 2528 และในข้อ 74 ของข้อบังคับนี้ได้มีการยกเลิกคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทน ราษฎรตามข้อบังคับเดิม และให้สภาผู้แทน ฯ ตั้งคณะกรรมการสามัญประจำขึ้นใหม่จำนวน 18 คณะ และ 1 ใน 18 คณะนี้เป็นคณะกรรมการสามัญที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว โดยตรง คือ คณะกรรมการวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 19 คน กระจายไปตามสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคมี¹⁵

¹⁵โปรดดูข้อ 74 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528

และตามมาตรา 139 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญไว้ดังต่อไปนี้คือ "เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้"²⁰

ดังนั้นคณะกรรมการวัฒนธรรมและการท่องเที่ยวจึงได้กลายเป็นองค์ประกอบอีกองค์หนึ่งในโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว และในที่นี้จะถือว่าคณะกรรมการนี้คือตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎรที่เราจะทำการศึกษาและวิจัย

จากลักษณะดังกล่าวข้างต้น ทำให้โครงสร้างการกำหนดนโยบายภายใต้ระบบการเมืองหลังยุคกึ่งประชาธิปไตย เพิ่มช่องทางที่กลุ่มผลประโยชน์ด้านการท่องเที่ยวจะได้เรียกร้องผลประโยชน์ของตน หรือแสดงบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย

และสำหรับพรรคการเมืองในทางทฤษฎีก็ยังคงมีบทบาทในโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวเช่นเดียวกับพรรคการเมืองภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตย เนื่องจากพรรคการเมืองได้รับอนุญาตให้แสดงบทบาททางการเมือง ตามกระบวนการทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญ 2521 กำหนดได้ และในทางปฏิบัติภายใต้ระบบการเมืองหลังยุคกึ่งประชาธิปไตยเราจะพบว่าพรรคการเมืองมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ

²⁰โปรดดูมาตรา 139 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

พรรคการเมืองสามารถรวมตัวกันจัดตั้งรัฐบาลได้²¹ โดยไม่ต้องอาศัยบุคคลในระบบราชการ เข้ามาเป็นตัวกลางในการจัดตั้งตั้งในสมัยกึ่งประชาธิปไตย และได้แย้งซึ่งเอาตำแหน่งหัวหน้า รัฐบาลไปจากพรรคการเมือง เมื่อพรรคการเมืองจัดตั้งรัฐบาลกันตัวเอง บุคคลที่มาจากพรรค การเมืองและการเลือกตั้งจึงเข้าไปดำรงตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลได้ และย่อมหมายความว่าบุคคล จากพรรคการเมืองย่อมติดตามเข้าไปตำแหน่งรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลตามเงื่อนไขที่พรรคการเมือง จะได้ตกลงกันเองด้วย ไม่ใช่เกิดจากเงื่อนไขที่บุคคลจากระบบราชการเป็นผู้มีส่วนเข้ามากำหนด ตั้งในสมัยกึ่งประชาธิปไตย

ลักษณะเช่นนี้ทำให้เกิดผลขึ้นสามประการคือ ประการแรกการจัดตั้งรัฐบาลของพรรค การเมืองเป็นไปได้โดยอิสระตามครรลองของกระบวนการทางการเมือง ในระบอบรัฐสภา ประการ ที่สอง กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวตระหนักในศักยภาพในการจัดตั้งรัฐบาลได้เองของ พรรคการเมืองมากน้อยเพียงใด หรืออีกนัยหนึ่งกลุ่มให้ความสนใจในประเด็นนี้มากน้อยเพียงใด ซึ่งในเรื่องนี้เราจะพิจารณาต่อไปในบทที่ 7 และประการสุดท้าย ในทางทฤษฎีนโยบายของพรรค การเมืองต่าง ๆ จะถูกนำมาเจรจาต่อรองกันเพื่อใช้เป็นนโยบายในการบริหารงานของรัฐบาล

²¹ อย่างไรก็ตามการจัดตั้งรัฐบาลโดยพรรคการเมืองนี้ หลังการเลือกตั้งในเดือน กรกฎาคม 2531 พรรคการเมืองยังคงตระหนักถึงบทบาทในการจัดตั้งรัฐบาลด้วยตัวของตัวเอง น้อย พรรคการเมืองได้เชื้อเชิญพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีและผู้จัดตั้ง รัฐบาล แต่เนื่องจากมติมหาชนที่เรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง อันได้เคลื่อนไหว โดยกลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการนอกเวทีรัฐสภา ได้ช่วยหนุนเสริมให้พรรคการเมือง จัดตั้งรัฐบาลกันขึ้นเองได้ และบุคคลที่มาจากพรรคการเมืองและการเลือกตั้งได้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี ลำพังพรรคการเมืองและบุคคลจากนอกระบบราชการในเวทีรัฐสภา โดยปราศจาก การหนุนเสริมดังกล่าวนี้ การจัดตั้งรัฐบาลน่าจะดำเนินไปในรูปแบบเดิมในสมัยกึ่งประชาธิปไตย อย่างแน่นอน

และในที่นี้เราจะพิจารณาเฉพาะนโยบายด้านการท่องเที่ยว โดยเราจะพิจารณาเป็นสองประเด็นคือ ประเด็นแรก พรรคการเมืองมีนโยบายด้านการท่องเที่ยวอย่างไร ประเด็นที่สอง ซึ่งเป็นผลมาจากประเด็นแรก คือ รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีนโยบายด้านการท่องเที่ยวอย่างไร

สำหรับประเด็นแรก ดังได้กล่าวไว้ในบทที่ 5 ว่าภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยพรรคการเมืองมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวอันน้อย และบทบาทในการรวบรวมผลประโยชน์ด้านการท่องเที่ยวของพรรคการเมือง ได้ถูก ททท. เข้าไปทำหน้าที่แทน และเมื่อก้าวเข้าสู่ระบบการเมืองหลังยุคกึ่งประชาธิปไตย เราก็พบอีกว่าพรรคการเมืองภายใต้ระบบนี้ ยังคงไม่มีนโยบายด้านการท่องเที่ยวโดยเฉพาะของตนแต่ประการใด²² แม้แต่พรรคชาติไทย²³ ซึ่งเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล และมีบุคคลจากพรรคไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว อย่างไรก็ตามการที่พรรคการเมืองขาดนโยบายด้านการท่องเที่ยว ยังไม่อาจทำให้เราสรุปได้ว่าภายใต้ระบบการเมืองหลังยุคกึ่งประชาธิปไตย พรรคการเมืองจะไม่ทำหน้าที่ในการรวบรวมผลประโยชน์ให้กับกลุ่มธุรกิจด้านการท่องเที่ยวไปด้วย และคำตอบสำหรับประเด็นนี้ เราจะกล่าวถึงต่อไปในบทที่ 7

กระนั้นก็ตามจากข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ ก็ได้ยืนยันว่าข้อสังเกตของเราที่ตั้งไว้ว่าการที่นโยบายด้านการท่องเที่ยวของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีลักษณะที่กว้างและสั้นจนเกินไปนั้นเนื่องมาจากการที่พรรคการเมืองขาดนโยบายด้านการท่องเที่ยว ถูกต้อง แต่ในขณะเดียวกันการที่เราตั้งข้อสังเกตไว้ว่ารัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยวจะเป็นอิสระจากนโยบายของ ททท. ถ้าพรรคที่ตนเองสังกัดมีนโยบายด้านการท่องเที่ยวของตน แต่ในเมื่อพรรคการเมืองที่ตนเองสังกัดปราศจากนโยบายเช่นว่านี้ ความเป็นอิสระดังกล่าวก็น่าจะลดลง ซึ่งเราจะได้นิยามต่อไป

²² สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่พรรคประชาธิปัตย์ กิจสังคม ประชากรไทย พลังธรรม, 8 มีนาคม

²³ สัมภาษณ์กร ทัพพะรังสี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ด้วยแบบสอบถาม

สำหรับประเด็นที่สองในเมืองพรคการเมืองไม่มีนโยบายด้านการท่องเที่ยว เราจึงไม่จำเป็นต้องวิเคราะห์ประเด็นนี้เพิ่มเติมจากที่เราได้กล่าวไว้แล้วว่า นโยบายด้านการท่องเที่ยวของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ไม่ได้มาจากพรคการเมืองใดพรคการเมืองหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ก็ยังเป็นนโยบายที่ไม่มีรายละเอียดของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวของ ททท. ปรากฏอยู่ และเป็นนโยบายที่มีลักษณะกลาง ๆ แต่ก็กว้างและล้นจนเกินไป

ดังนั้นเราอาจสรุปได้ว่าการที่พรคการเมืองสามารถรวมตัวกันจัดตั้งรัฐบาลผสมนั้นไม่มีผลโดยตรงต่อการที่พรคการเมืองจะนำนโยบายด้านการท่องเที่ยวของตนไปเจรจาต่อรองในการจัดตั้งรัฐบาล เนื่องจากแต่ละพรรคปราศจากนโยบายดังกล่าวนี้ นอกจากนั้นการที่พรคการเมืองมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเพิ่มขึ้น เนื่องจากสามารถจัดตั้งรัฐบาลกันเองได้ ซึ่งเราได้มองไว้ในภาพกว้างนั้น ไม่มีผลต่อการเพิ่มบทบาทของพรคการเมืองต่อการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวโดยตรง ส่วนจะมีผลโดยตรงต่อนโยบายในด้านใดนั้น เราจะไม่พิจารณาในที่นี้เนื่องจากไม่อยู่ในขอบข่ายของการศึกษา

นอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้วภายใต้ระบบการเมืองหลังถึงประชาธิปไตยนี้ เราได้พบความจริงประการหนึ่ง ดังที่เราได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 ว่า บุคคลจากพรคการเมืองพรรคหนึ่งได้เข้าไปเป็นกรรมการบริหารในกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจกลุ่มหนึ่ง กล่าวคือนายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ กรรมการบริหารโรงแรมเพชรศิรินทร์ เลขาธิการพรรคเอกภาพ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา ได้เข้าไปเป็นกรรมการสมาคมการค้าไทยอุตสาหกรรมเพื่อการท่องเที่ยว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 ซึ่งกรรมการแต่ละชุดจะมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 2 ปี ดังนั้นจากข้อเท็จจริงเช่นนี้เราอาจตั้งข้อสังเกตได้ดังต่อไปนี้

1. พรรคเอกภาพน่าจะมึนโยบายด้านการท่องเที่ยวเป็นของตนเองบ้างไม่มากก็น้อย
2. พรรคเอกภาพน่าจะเป็นพรรคการเมืองที่ทำหน้าที่ในการรวบรวมผลประโยชน์ให้กับกลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยวไม่มากก็น้อย
3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเอกภาพในคณะกรรมการพัฒนาธรรมด้านการท่องเที่ยว น่าจะเสนอประเด็นปัญหาของกลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยวเข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการไม่มากก็น้อย

ข้อสังเกตทั้งหมดนี้เราจะหาคำตอบอีกครั้งหนึ่งในบทที่ 7

และสำหรับองค์ประกอบอีกองค์หนึ่งของโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว คือ คณะอนุกรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหาการท่องเที่ยว ซึ่งจัดตั้งขึ้นในสมัยกึ่งประชาธิปไตยนั้น เรานพบว่านับตั้งแต่ร้อยตำรวจโท ชาญ มนุธรรม ได้ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2529 อันมีผลให้ร้อยตำรวจโท ชาญ มนุธรรม พ้นจากตำแหน่งกรรมการ กรอ. และประธานอนุกรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหาการท่องเที่ยว ด้วยนั้น รัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ก็ได้แต่งตั้งบุคคลใดเข้าดำรงตำแหน่งประธานอนุกรรมการชุดนี้อีก และเมื่อมาถึงสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ก็ไม่ได้มีการแต่งตั้งบุคคลใดให้เข้าดำรงตำแหน่งประธานอนุกรรมการชุดนี้อีกเช่นกัน²⁴ ลักษณะเช่นนี้ทำให้คณะอนุกรรมการ กรอ. ดังกล่าวนี้อยู่ตัวเองไปโดยปริยาย

ในกรณีนี้และในกรณี กรอ. มีข้อน่าสังเกตว่าในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ แม้ว่า กรอ. ยังคงมีการดำเนินงานอยู่ โดยพลเอกชาติชาย ได้เข้าไปดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ กรอ. แทนพลเอก เปรม แต่การประชุมกรอ. มีน้อยครั้งกว่าในสมัยพลเอก เปรม มาก โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2533 มีการประชุมเพียง 2 ครั้งเท่านั้น²⁵ และจะประชุมกันในเรื่องที่สำคัญเท่านั้น เช่น ในกรณีปัญหาราคาน้ำมันดิบตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว อันเนื่องมาจากปัญหาวิกฤติการณ์อ่าวเปอร์เซีย ที่รัฐบาลอิรักส่งกำลังทหารเข้ายึดครองประเทศคูเวต รัฐบาลพลเอกชาติชาย จึงได้มีการเรียกประชุม กรอ. ขึ้นเพื่อหาทางแก้ไขปัญหา²⁶

²⁴ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กองวิชาการและฝึกอบรม, การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 17 มกราคม 2534 และสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายประชาสัมพันธ์คณะกรรมการ กรอ. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 18 มกราคม 2534

²⁵ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายประชาสัมพันธ์คณะกรรมการ กรอ. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 8 มีนาคม 2534

²⁶ โปรดดูมติชน (25 สิงหาคม 2533) : 1

ในเรื่องนี้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องให้เหตุผลว่าในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้มีการตั้งคณะที่ปรึกษาด้านนโยบายนายกรัฐมนตรี (หรือที่รู้จักกันในนามทีมงานบ้านพิษณุโลก) ขึ้น จึงได้ทำให้บทบาทของ กรอ. ลดน้อยลงไปโดยปริยาย เนื่องจากกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจในการกรอ. จะนำข้อเรียกร้องของตนเสนอต่อคณะที่ปรึกษาด้านนโยบายนายกรัฐมนตรีโดยตรง²⁷

อย่างไรก็ตามลักษณะเช่นนี้จะแสดงให้เห็นด้วยว่ารัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในความสำคัญต่อ กรอ. น้อยกว่าในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มาก²⁸ การที่รัฐบาลพลเอกชาติชาย ให้ความสำคัญต่อ กรอ. น้อย โดยเรียกประชุมเฉพาะกรณีที่สำคัญจริง ๆ เท่านั้น น่าจะแสดงให้เห็นชัดขึ้นอีกว่า รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งพยายามให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มต่าง ๆ ในระบบการเมืองดำเนินไปอย่างเป็นอิสระ มากกว่าในสมัยรัฐบาล "กึ่ง" ราชการ ที่หัวหน้าคณะรัฐบาลไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง รัฐบาลพลเอกชาติชาย ได้สร้างช่องทางในการเรียกร้องผลประโยชน์ใหม่ขึ้น คือ คณะที่ปรึกษาด้านนโยบายนายกรัฐมนตรี อันเป็นช่องทางที่รัฐไม่ได้เข้าไปกำหนดว่ากลุ่มใดเท่านั้นในระบบการเมือง ที่จะมีสิทธิเสนอข้อเรียกร้องของตนโดยตรงต่อรัฐ ทุกกลุ่มมีสิทธิเสนอข้อเรียกร้องได้เท่า ๆ กัน และเป็นการเสนออย่างเป็นอิสระด้วย ในขณะที่ในกรณี กรอ. นั้น กลุ่มที่มีสิทธิเสนอข้อเรียกร้องต่อรัฐมีแต่กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจเท่านั้น แต่กลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ไม่มีสิทธิ อันเท่ากับรัฐได้เข้าไปควบคุมการเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ไว้นั่นเอง

ลักษณะเช่นนี้มีผลรวมถึงคณะอนุกรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหาการท่องเที่ยวด้วย มิฉะนั้นเมื่อเกิดปัญหาวิกฤติการณ์อ่าวเปอร์เซียขึ้น อันทำให้จำนวนนักท่องเที่ยวที่จะเดินทางมาประเทศไทยลดจำนวนลงอย่างรวดเร็วในช่วงระยะ 3 เดือนหลังของปี พ.ศ. 2533²⁹ รัฐบาล

²⁷ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายประชาสัมพันธ์คณะกรรมการ กรอ. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 8 มีนาคม 2534

²⁸ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลพลเอกชาติชาย จะไม่ให้ความสำคัญต่อ กรอ. เลย มิฉะนั้นคงยุบคณะกรรมการร่วมระหว่างรัฐกับกลุ่มธุรกิจชุดนี้ไปแล้ว

²⁹ ฐานเศรษฐกิจ (7 - 13 มกราคม 2534) : 61

พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ คงรื้อฟื้นคณะอนุกรรมการชุดนี้ขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง เพื่อระดมกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวเข้ามาแก้ไขปัญหา นอกจากนั้นยังมีข้อน่าสังเกตว่าทางฝ่ายกลุ่มธุรกิจท่องเที่ยวเองก็มิได้เรียกร้องให้มีการรื้อฟื้นคณะอนุกรรมการ ฯ นี้ขึ้นมาแต่ประการใด^{๓๐}

อย่างไรก็ดีในกรณีของช่องทางในการเรียกร้องผลประโยชน์ หรือคณะที่ปรึกษาหรือนโยบายนายกรัฐมนตรี้ ที่รัฐบาลพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ จัดให้มีขึ้นนั้น ประกอบไปด้วยบุคคลที่มาจากระบบราชการทั้งสิ้น^{๓๑} ลักษณะเช่นนี้เป็นข้อผิดพลาดไม่น้อยสำหรับรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง เนื่องจากได้แสดงให้เห็นว่าในกรณีนี้บทบาทของพรรคการเมืองได้รับการส่งเสริมอย่างมาก ทั้ง ๆ ที่หน้าที่ในการรวบรวมผลประโยชน์นี้เป็นหน้าที่ที่สำคัญหน้าที่หนึ่งของพรรคการเมือง แต่รัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองและการเลือกตั้งเอง กลับมองข้ามความสำคัญในจุดนี้ไป ข้อเท็จจริงเช่นนี้น่าจะแสดงให้เห็นถึงศักยภาพของพรรคการเมือง ในอันที่จะทำหน้าที่ในการรวบรวมผลประโยชน์ยังอยู่ในระดับต่ำ โดยเฉพาะในกรณีนี้

จากลักษณะที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด พบว่าภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตย ททท. หรือฝ่ายบริหาร ททท. และข้าราชการ มีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวในระดับสูง โดยเฉพาะฝ่ายบริหาร ททท. ก็ได้แสดงบทบาทและอิทธิพลไว้ถึง 4 ประการด้วยกัน ตลอดจนข้าราชการ และฝ่ายบริหาร ททท. ในคณะกรรมการ ททท. ก็ได้แสดงบทบาทสูงกว่าตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว ดังที่เราได้สรุปไว้แล้ว

^{๓๐} เรื่องเดียวกัน , หน้า 61 - 68

^{๓๑} ยกเว้นนายพันศักดิ์ วิญญรัตน์ ซึ่งเป็นนักวิชาการนอกระบบราชการ โปรดดูข่าวพิเศษ (28 พฤษภาคม - 2 มิถุนายน 2533) : 23

แต่เมื่อก้าวเข้าสู่ระบบการเมืองหลังยุคกึ่งประชาธิปไตย ซึ่งทำให้โครงสร้างอำนาจทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไป และมีผลให้โครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบาย และอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวเปลี่ยนแปลงไปดังต่อไปนี้คือ

1. พรรคการเมืองและบุคคลผู้มาจากการเลือกตั้งได้เข้ามาควบคุมอำนาจทางการเมืองภายในสถาบันฝ่ายบริหารไว้โดยสิ้นเชิง โดยการเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลและดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี
2. รัฐมนตรีผู้เข้าไปควบคุมอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว หรือรับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว มาจากพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง และได้เข้าไปดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ ททท. และควบคุมการดำเนินงานของ ททท.
3. รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมีนโยบายด้านการท่องเที่ยวเป็นกลาง ๆ และไม่มีนโยบายในการออกกฎหมายหรือเร่งรัดให้มีการออกกฎหมายจัดระเบียบเกี่ยวกับธุรกิจการท่องเที่ยว
4. รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมีแนวโน้มที่จะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มในระบบการเมืองดำเนินไปโดยอิสระ ไม่มีการเข้าไปควบคุมการเรียกร้องของกลุ่ม
5. สถาปนาพระราชกรัณียุคได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว เพื่อทำหน้าที่เป็นช่องทางในการให้กลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยวเข้ามาเรียกร้องผลประโยชน์โดยตรง
6. พรรคการเมืองมีแนวโน้มที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการรวบรวมผลประโยชน์ให้กับกลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยว

จากลักษณะทั้ง 6 ประการข้างต้นนี้ ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวลดการเรียกร้องผลประโยชน์ หรือบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายผ่านข้าราชการหรือฝ่ายบริหารลงหรือไม่ และได้หันมาเรียกร้องผลประโยชน์ หรือมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายผ่านรัฐบาล หรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว ที่มาจากการเลือกตั้ง สถาปนาพระราชกรณียุคหรือคณะกรรมการวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว และพรรคการเมืองเพิ่มขึ้นหรือไม่

และจากการที่เราได้ทราบตั้งแต่บทที่ 5 ว่ากลุ่มธุรกิจด้านการท่องเที่ยวได้มีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายด้วยการสร้างความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการกับผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และด้วยการใช้วิธีการแบบไม่เป็นทางการ มากกว่าการมีบทบาทและอิทธิพลด้วยวิธีการแบบเป็นทางการ ปัญหาที่คือว่าในระบบการเมืองหลังยุคกึ่งประชาธิปไตยดังกล่าวนี้ ในการมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายกลุ่มยังคงสร้างความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ และใช้วิธีการแบบไม่เป็นทางการ มากกว่าการใช้วิธีการแบบเป็นทางการ หรือไม่ โดยเฉพาะกับรัฐบาลหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยวที่มาจาก การเลือกตั้ง คณะกรรมการวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว และพรรคการเมือง

รวมทั้งความสัมพันธ์และวิธีการที่กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวใช้นี้มีผลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยวที่มาจาก การเลือกตั้ง คณะกรรมการวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว และพรรคการเมือง มากน้อยเพียงใด

และการสร้างความสัมพันธ์กับรัฐบาลหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยวที่มาจาก การเลือกตั้ง คณะกรรมการวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว และพรรคการเมือง สนองตอบต่อข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว มากกว่าการสร้างความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร ททท. และข้าราชการ หรือไม่

ตลอดจนเมื่อบุคคลที่มาจากพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง ได้เข้าไปดำรงตำแหน่งประธานกรรมการแล้ว ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ในคณะกรรมการ ททท. ได้แสดงบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสูงกว่าข้าราชการ หรือไม่

และบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายผ่านคณะกรรมการ ททท. ที่มีบุคคลผู้มาจากพรรคการเมืองและการเลือกตั้งมาเป็นประธานกรรมการ สนองตอบต่อข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว ได้มากกว่าการมีบทบาทและอิทธิพลผ่านข้าราชการหรือฝ่ายบริหารททท. ด้วยวิธีการแบบไม่เป็นทางการ หรือไม่