

บทบาทในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว  
ของข้าราชการพลเรือนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
ภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตย

โครงสร้างทางการเมืองและโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในระบอบกึ่งประชาธิปไตย

ในช่วงตั้งแต่ปลายปีพ.ศ. 2520 ถึง ต้นปีพ.ศ. 2522 ประเทศไทยยังคงมีระบอบการปกครองแบบอำนาจนิยม กล่าวคือเมื่อฝ่ายทหารซึ่งตั้งตนเป็นคณะปฏิวัติ (อีกครั้งหนึ่ง) ได้ทำรัฐประหารในวันที่ 20 ตุลาคม 2520 โค่นล้มรัฐบาลเผด็จการพลเรือนของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ลงไปแล้ว ฝ่ายทหารก็ได้รวบอำนาจทางการเมืองไว้ในมือของตนแต่เพียงฝ่ายเดียว หลังการรัฐประหารพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เลขาธิการคณะปฏิวัติได้เข้าดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 ซึ่งร่างโดยคณะปฏิวัติเอง ธรรมนูญฉบับนี้มีเนื้อหาสาระแทบไม่แตกต่างจากธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เท่าใดนัก ประการแรกธรรมนูญ 2520 ได้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีไว้อย่างกว้างขวาง ทั้งอำนาจในทางบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการในเวลาเดียวกัน ประการที่สอง ไม่ได้กำหนดให้มีสถาบันทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ที่จะมาควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลทหาร ยกเว้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งมีสมาชิกมาจากการข้าราชการและการแต่งตั้งทั้งสิ้น นอกจากนั้นคณะรัฐมนตรีของพลเอก เกรียงศักดิ์ ก็ประกอบไปด้วยข้าราชการทหาร และข้าราชการพลเรือนแทบทั้งหมด และทุกคนไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง(ตารางที่ 5.1) อย่างไรก็ตาม พลเอก เกรียงศักดิ์ มีความจำเป็นต้องแสดงเจตนาอย่างชัดเจนไว้ว่า ในธรรมนูญฉบับนี้ จะให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ และให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในเร็ววัน คือ

---

‘โปรดดูมาตรา 27 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ใน โภคิน พลกุล , เอกสารเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทย , (กรุงเทพมหานคร : บริษัทประชาชน จำกัด, 2526), หน้า 218

ภายในปี พ.ศ. 2521<sup>2</sup> เพื่อรื้อฟื้นสถาบันและกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตยขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง

แต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 และการนำเอาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมาใช้ในระบบการเมืองไทย มิได้หมายถึงการติดตามมาของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงแต่ประการใด เนื่องจากหลักเกณฑ์ที่เป็นประชาธิปไตยบางประการของสถาบันและกระบวนการดังกล่าวนี้ ได้ถูกบิดเบือนไปเสีย ความจริงถ้าเราพิจารณาถึงความจำเป็นของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2521 โดยรัฐบาลทหารของพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ที่ได้กล่าวถึงข้างต้นนั้น เราจะพบว่าความจำเป็นนี้เกิดขึ้นจากแรงกดดันของกลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการ ที่มีความเรียกร้องต้องการการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมในอำนาจทางการเมืองเป็นสำคัญ และความเรียกร้องต้องการนี้รัฐบาลทหารก็มิอาจที่จะปฏิเสธเสียโดยสิ้นเชิง ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลทหารก็ยังคงมีความต้องการที่จะสงวนรักษาอำนาจทางการเมืองของตนไว้ต่อไป ปัญหาก็คือ ทหารจะรักษาอำนาจของตนไว้ได้อย่างไร ในขณะที่สถาบันและกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตยถูกนำมาใช้ และกลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการก็ต้องการมีส่วนร่วมในอำนาจทางการเมืองเช่นกัน แต่ดูเหมือนว่าในเวลานั้นโอกาสทางการเมืองยังคงเป็นของฝ่ายทหาร ในเมื่อกลุ่มพลังทางการเมืองดังกล่าวนี้ยังมิได้เติบโตเข้มแข็งเพียงพอที่จะเรียกร้องเอาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองที่เพียบพร้อมด้วยหลักเกณฑ์ประชาธิปไตยทุกประการกลับคืนมาได้ ในขณะที่ฝ่ายทหารกลับเข้มแข็งและเป็นฝ่ายควบคุมอำนาจรัฐไว้ รวมทั้งรัฐธรรมนูญ 2521 ยังได้รับการร่างขึ้นภายใต้การจัดการของรัฐบาลทหาร ดังนั้นรัฐบาลทหารจึงสามารถสร้างเงื่อนไขอันเป็นประโยชน์กับฝ่ายตนไว้ได้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อันเป็นเงื่อนไขที่อยู่ตรงกันข้ามกับหลักเกณฑ์ประชาธิปไตย เงื่อนไขเหล่านี้คือการรักษาตำแหน่งนายกรัฐมนตรีให้คงไว้กับฝ่ายทหาร รวมทั้งการลดบทบาทบางประการของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล (ทหาร) กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้ระบุให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นบุคคลที่มาจากการเลือกตั้ง การกำหนดให้วุฒิสมาชิกมาจากการแต่งตั้งและให้มีจำนวนถึง 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการกำหนดให้ประธานวุฒิสภา

<sup>2</sup>โปรดดูมาตรา 6 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ในเรื่องเดียวกัน . หน้า 214.



ตารางที่ 5.1 : จำนวนข้าราชการและบุคคลผู้มาจากพรรคการเมือง  
ในคณะรัฐมนตรี<sup>๑</sup>

รัฐบาล ชุดที่	นายกรัฐมนตรี	จำนวน			
		ข้าราชการ ทหาร	ข้าราชการ พลเรือน	บุคคลจาก พรรคการเมือง	อื่น ๆ
1	พลเอกเกรียงศักดิ์	9	19	-	5
2	พลเอกเกรียงศักดิ์	15	17	8	-
1	พลเอกเปรม	6	7	24	-
2	พลเอกเปรม	12	10	17	-
3	พลเอกเปรม	11	7	23	-
4	พลเอกเปรม	6	5	33	-
5	พลเอกเปรม	5	3	37	-

<sup>๑</sup>ที่มา : รายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี พ.ศ. 2522  
2526 และ 2529 และรายชื่อคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และรัฐบาล  
พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ชุดต่าง ๆ จากหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน ฉบับพิเศษ ก้าวสู่ปีที่ 8 และ 12  
และมณฑล วัฒนโกเมร , ข้อมูลพื้นฐานพรรคการเมืองปัจจุบันและพรรคการเมืองกับการเลือกตั้ง  
ปี 2522 - 2529 , (กรุงเทพมหานคร:สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย , 2529)

ดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภา นอกจากนั้นในส่วนของบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ประชาธิปไตย และเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการ รัฐบาลทหารยังอาศัยความได้เปรียบของตนกำหนดบทเฉพาะกาลต่อท้ายรัฐธรรมนูญไว้ ทำให้บทบัญญัติที่เป็นประชาธิปไตยนี้ไม่มีผลบังคับใช้เป็นเวลา 4 ปี อาทิ บทบัญญัติที่ว่าข้าราชการประจำไม่สามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้ ไม่มีผลบังคับใช้ รวมทั้งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งต้องพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรก่อน และการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการต่อรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎรนั้น ให้เปลี่ยนเป็นพิจารณาและดำเนินการในรัฐสภาแทน นอกจากนั้นบทเฉพาะกาลยังทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมืองอีกด้วย บทเฉพาะกาลนี้จึงทำให้เงื่อนไขที่รัฐบาลทหารวางไว้เพื่อให้เป็นประโยชน์ทางการเมืองกับฝ่ายตน คือเงื่อนไขในการคงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไว้กับฝ่ายทหาร และการลดบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร มีความสมบูรณ์ขึ้นและเป็นหลักประกันต่อฝ่ายทหารมากขึ้น รวมทั้งยังทำให้เงื่อนไขในการจัดตั้งรัฐบาลยังคงตกอยู่ในมือของฝ่ายทหารอีกโสดหนึ่งด้วย

และผลที่เกิดขึ้นเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนเมษายน 2522 ก็ได้สัมฤทธิ์ผลดังที่ฝ่ายทหารต้องการทุกประการ โดยที่ฝ่ายทหารสามารถรักษาอำนาจทางการเมืองของตนไว้ได้ต่อไป กล่าวคือ หลังการเลือกตั้งทั่วไปไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมากเพียงพอที่จะจัดตั้งรัฐบาล ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามามีลักษณะเป็นเบี้ยหัวแตก ไม่สังกัดพรรคการเมืองใด ประธานวุฒิสภาอันได้รับการจัดเตรียมไว้แล้วโดยฝ่ายทหารจึงได้นำชื่อพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่แล้ว ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวให้ทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่ โดยที่พลเอก เกรียงศักดิ์ ไม่จำเป็นต้องลงสมัครรับเลือกตั้ง และรัฐบาลชุดใหม่ชุดที่ 2 ตามการจัดตั้งของพลเอก เกรียงศักดิ์ นั้น ก็ประกอบไปด้วยข้าราชการแทบทั้งหมด (ตารางที่ 5.1) ส่วนบุคคลต่าง ๆ ทั้งที่สังกัดและไม่สังกัดพรรคการเมือง

“ในช่วงนั้นยังไม่มี การประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นต้องใช้คำว่า "กลุ่ม" นำหน้าชื่อพรรคของตนไปกลาง ๆ ก่อน เช่น กลุ่มกิจสังคม กลุ่มประชาธิปไตย และกลุ่มชาติไทย เป็นต้น

ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาในสภาผู้แทนราษฎรกลายเป็นฝ่ายค้านในรัฐสภา ซึ่งถูกคานอำนาจที่สำคัญหลายประการไว้โดยวุฒิสมาชิก

การที่ฝ่ายทหารสามารถรักษาอำนาจทางการเมืองไว้ได้ต่อไปนั้น ก็เกิดจากการฝ่ายทหารได้วางเงื่อนไขอันเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายตนไว้ในรัฐธรรมนูญ 2521 ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น โดยเฉพาะเงื่อนไขในการเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การจัดตั้งรัฐบาล ตลอดจนการลดทอนบทบาทที่สำคัญของสภาผู้แทนราษฎรลง และโดยเงื่อนไขเดียวกันนี้เองที่ทำให้ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบก และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ สามารถเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และจัดตั้งรัฐบาล ต่อจากพลเอก เกรียงศักดิ์ได้ โดยที่พลเอก เปรม ไม่ต้องลาออกจากราชการ ไม่ต้องลงสมัครรับเลือกตั้ง และไม่ต้องมีพรรคการเมืองเป็นของตนเองแต่ประการใด และในการจัดตั้งรัฐบาลนั้นพลเอก เปรม ก็ยังคงแต่งตั้งข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนให้เข้าร่วมรัฐบาลเป็นจำนวนมาก (ตารางที่ 5.1) โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้รับแต่งตั้งให้เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสำคัญ ๆ โดยเฉพาะกระทรวงที่มีความสำคัญทางการเมืองไว้เป็นอันมาก คือ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ<sup>5</sup> กระทรวงคมนาคม กระทรวงศึกษาธิการ และทบวงมหาวิทยาลัย อย่างไรก็ตามพลเอก เปรม มีความจำเป็นต้องดึงเอาพรรคการเมืองต่าง ๆ เข้าร่วมรัฐบาลด้วย เช่น กลุ่มกิจสังคม กลุ่มประชาธิปไตย และกลุ่มชาติไทย เป็นต้น และบุคคลที่มาจากพรรคการเมืองเหล่านี้จำนวนหนึ่ง ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับงานด้านเศรษฐกิจแทบทั้งหมด คือ กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์<sup>6</sup> กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงอุตสาหกรรม<sup>7</sup> รวมทั้งกระทรวงที่มีความสำคัญทางการเมืองน้อยอีก 3 กระทรวง คือ

<sup>5</sup>พลอากาศเอก สิทธิ เศวตศิลา ซึ่งดำรงตำแหน่งนี้ในขณะนั้น ยังมิได้เป็นสมาชิกพรรคกิจสังคม แต่เริ่มเป็นสมาชิก ในปี พ.ศ. 2525 (ในสมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ชุดที่ 3)

<sup>6</sup>รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และกระทรวงพาณิชย์ คือ นายอำนาจ วิรวรณ และนายตามใจ ขำกโต แม้ว่าจะเป็นที่รัฐมนตรีตามการเสนอชื่อของกลุ่มกิจสังคม แต่มิได้มาจากการเลือกตั้ง

<sup>7</sup>สมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, "เส้นทางเศรษฐกิจรัฐบาลเปรม" , เอกสารประกอบนิทรรศการ, 19-20 กันยายน 2523 (อัคราเนา) , หน้า 136



กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงยุติธรรม และกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน ส่วนที่เหลือได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระจายไปตามกระทรวงต่าง ๆ

และภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวนี้ฝ่ายทหาร คือ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ยังคงสามารถรักษาอำนาจทางการเมืองของตนได้ต่อไป แม้เมื่อมีความขัดแย้งภายในรัฐบาลอย่างรุนแรง พลเอก เปรม ก็เลือกที่จะปรับปรุงคณะรัฐมนตรี (เป็นรัฐบาลชุดที่ 2 และ 3) โคนต้นกลุ่มการเมืองที่มีปัญหาออกไป แล้วดึงกลุ่มการเมืองใหม่เข้ามาร่วมรัฐบาล และการนี้ก็ยังคงเป็นไปในรูปเดิม คือ ข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนได้รับการแต่งตั้งให้เข้าร่วมรัฐบาลเป็นจำนวนมาก (ตารางที่ 5.1) และยังคงได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการและช่วยว่าการในกระทรวงที่สำคัญ ๆ ไว้หลายกระทรวงเช่นเดิม อาทิ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง<sup>๑</sup> กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และทบวงมหาวิทยาลัย เป็นต้น ส่วนพรรคการเมืองก็ยังคงได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการและช่วยว่าการในทำนองเดียวกับที่ได้รับในสมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ชุดแรก<sup>๒</sup>

จากลักษณะดังกล่าวข้างต้นเราจะพบว่าภายใต้รัฐธรรมนูญ 2521 และบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กลุ่มพลังทางการเมืองในระบอบราชการยังคงสามารถควบคุมอำนาจทางการเมืองส่วนใหญ่ไว้ได้ รวมทั้งสามารถสืบทอดตำแหน่งผู้นำทางการเมืองหรือตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ระหว่างผู้นำทางทหารด้วยกัน คือ ระหว่างพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ กับพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ โดยที่อำนาจไม่ผันแปรไปอยู่ในมือของพรรคการเมืองและกลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการ อย่างไรก็ตามเมื่อพลเอก เปรม ขึ้นมามีอำนาจทางการเมือง พรรคการเมืองและกลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการ สามารถต่อรองทางการเมืองได้เพิ่มขึ้น ทำให้พลเอก เปรม จำเป็นต้องจัดตั้งรัฐบาลโดยการรวบรวมพรรคการเมืองต่าง ๆ ส่วนหนึ่งเข้าผสมผสานกับ

<sup>๑</sup> ในสมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ทั้ง 5 ชุด บุคคลจากพรรคการเมืองได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพียงครั้งเดียวเท่านั้น คือ ในสมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ชุดที่ 1

<sup>๒</sup> โปรดดูรายชื่อคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลพลเอก เปรม ชุดที่ 2 และ 3 ใน มติชนรายวัน ฉบับพิเศษ ก้าวสู่ปีที่ 12 , หน้า 99 - 100

กลุ่มพลังทางการเมืองในระบบราชการอีกส่วนหนึ่ง ลักษณะเช่นนี้แตกต่างจากรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชุตที่ 2 ซึ่งจัดตั้งรัฐบาลโดยอาศัยกลุ่มพลังทางการเมืองในระบบราชการแทบทั้งหมด กระนั้นก็ตามพรรคการเมืองที่เข้าร่วมรัฐบาลพลเอก เปรม ส่วนใหญ่จะได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการ และบางส่วนที่ได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ ก็จะได้ว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับงานด้าน เศรษฐกิจและกระทรวงที่มีความสำคัญน้อยเท่านั้น ส่วนสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงที่มีความ สำคัญด้านการเมือง จะอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีที่มาจากข้าราชการทั้งทหารและพลเรือน ทั้งหมด เหล่านี้แสดงให้เห็นว่าพลังต่อรองทางการเมืองของพรรคการเมืองและกลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการยังมีไม่มากนักที่จะผลักดันตนเอง เบียดแทรกกลุ่มพลังทางการเมืองในระบบ ราชการเข้าไปรับผิดชอบกระทรวงที่มีความสำคัญ ๆ อย่างแท้จริงได้ เพราะแม้แต่กระทรวงที่เกี่ยวข้องกับงานด้านเศรษฐกิจซึ่งมีความสำคัญเป็นอันดับแรก เพราะเป็นกระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่ในการ วางนโยบายด้านการเงินและการคลังของประเทศ คือ กระทรวงการคลัง พรรคการเมืองและกลุ่ม พลังทางการเมืองนอกระบบราชการก็ไม่ได้เข้าไปรับผิดชอบ (ยกเว้นในสมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ชุตที่ 1 ) และยิ่งสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการวางนโยบายด้านการพัฒนา เศรษฐกิจ ตลอดจนนโยบายด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ และนโยบายด้านอื่น ๆ พรรคการเมืองและกลุ่ม พลังทางการเมืองนอกระบบราชการก็ไม่มีโอกาสเข้าไปรับผิดชอบอีกเช่นกัน เพราะพลเอก เปรม ได้แต่งตั้งข้าราชการผู้ใกล้ชิดเข้าไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการจนแทบหมดสิ้น ดังนั้นในอีกนัยหนึ่ง การเข้าร่วมรัฐบาลของพรรคการเมืองและกลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการ ภายใต้การ จัดการของฝ่ายทหารนี้ อาจถูกมองได้ว่าเป็นการเข้าไปเป็นเสาค้ำยันทางการเมืองให้กับรัฐบาล ข้าราชการของพลเอก เปรม เท่านั้น อย่างไรก็ตามภายใต้เงื่อนไขที่จำกัดในขณะนั้นปรากฏการณ์ เหล่านี้ ก็มีนัยสำคัญทางการเมืองต่อพรรคการเมือง และกลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการ ในระดับหนึ่ง เพราะอย่างน้อยมันได้แสดงให้เห็นถึงการรุกคืบทางการเมืองครั้งสำคัญครั้งหนึ่ง ของพรรคการเมืองและกลุ่มพลังทางการเมืองเหล่านี้ซึ่งในเวลานั้นเรายังมองไม่เห็นความสำคัญนี้ เท่าที่ควรเท่านั้น

เมื่อทศเฉพาะกาลของรัฐธรรมณู 2521 กำลังจะสิ้นสุดลง ในปี พ.ศ. 2526 อันหมายถึง ความว่า เงื่อนไขซึ่งเป็นประโยชน์กับกลุ่มพลังทางการเมืองในระบบราชการกำลังจะหมดสิ้นไป กลุ่มพลังทางการเมืองในระบบราชการซึ่งนำโดยฝ่ายทหาร จึงได้ออกมาเคลื่อนไหวเพื่อยึดอายุ

บทเฉพาะกาลออกไปอีก<sup>10</sup> แต่ได้รับการตอบโต้จากกลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการอย่างหนักหน่วง จนกระทั่งฝ่ายที่เสนอให้ยึดบทเฉพาะกาลออกไปต้องพ่ายแพ้ไป แต่พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งกลุ่มพลังทางการเมืองในระบบราชการให้การสนับสนุนอยู่ ก็แก้ลำด้วยการยุบสภา และกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นภายใน 30 วัน<sup>11</sup> ก่อนที่บทเฉพาะกาลจะสิ้นสุดผลบังคับใช้ ดังนั้นเมื่อมีการเลือกตั้งในขณะที่บทเฉพาะกาลยังคงมีผลบังคับใช้ บทบัญญัติที่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองจึงยังไม่มีผลในทางปฏิบัติ อันเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้หลังการเลือกตั้งไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมากเพียงพอที่จะจัดตั้งรัฐบาล นอกจากนั้นพรรคการเมืองต่าง ๆ ยังไม่สามารถตกลงกันเองได้ในการจัดตั้งรัฐบาลผสม ในที่สุดได้มีพรรคการเมืองจำนวนหนึ่งอันได้แก่ พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคประชากรไทย และพรรคชาติประชาธิปไตย ได้เชื้อเชิญพลเอก เปรม เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและจัดตั้งรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง เป็นรัฐบาลพลเอก เปรม ชุดที่ 4 และต่อมาในเดือนพฤษภาคม 2529 สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ผ่านพระราชกำหนดของรัฐบาล พลเอก เปรม จึงตัดสิ้นใจยุบสภา ให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในเดือนกรกฎาคม หลังการเลือกตั้งพลเอก เปรม ได้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง โดยมีพรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม และพรรคราษฎร เข้าร่วมรัฐบาล เป็นรัฐบาลพลเอก เปรม ชุดที่ 5

ปัญหาที่เราควรจะพิจารณาในที่นี้ก็คือ เหตุใดเมื่อบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมณู 2521 สิ้นสุดลง ฝ่ายทหารยังคงสามารถผูกขาดตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและการจัดตั้งรัฐบาลไว้ได้ ทั้งที่พรรคการเมืองควรจะเป็นฝ่ายเข้ารับตำแหน่งและทำหน้าที่นี้ เนื่องจากการสิ้นสุดของบทเฉพาะกาลย่อมมีผลให้เงื่อนไขในการรักษาตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและการจัดตั้งรัฐบาลของฝ่ายทหารต้องสิ้นสุดตามไปด้วย ก่อนอื่นเราต้องพิจารณาว่าเมื่อบทเฉพาะกาลสิ้นสุดลงนั้น หลักเกณฑ์ของรัฐธรรมณู 2521 ที่กล่าวไว้ว่า "ข้าราชการประจำไม่สามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้" จะมีผลบังคับใช้ตามปกติ ดังนั้นถ้าเราพิจารณาเฉพาะหลักเกณฑ์นี้เราจะเห็นว่ารัฐธรรมณู 2521

<sup>10</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 36-37

<sup>11</sup> มติชน ฉบับพิเศษ ก้าวสู่ปีที่ 12 , หน้า 60



ได้ปิดหนทางของข้าราชการในการเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล โดยสิ้นเชิง แต่เราต้องไม่ลืมไปประการหนึ่งว่าถึงแม้บทเฉพาะกาลได้สิ้นสุดลง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็ยังคงมิได้ระบุให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นบุคคลที่มาจากกาเลือกตั้ง และยังคงกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภาผู้นำรายชื่อนายกรัฐมนตรีขึ้นทูลเกล้า ฯ อีกด้วย และหลักเกณฑ์ทั้งสองประการนี้เองได้ถูกกลุ่มพลังทางการเมืองในระบบราชการ ใช้เป็นเครื่องมือในการผลักดันให้ พลเอก เปรม (ซึ่งเกษียณอายุราชการแล้ว) กลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลอีกถึง 2 ครั้งด้วยกัน หลังจากบทเฉพาะกาลได้สิ้นสุดลง อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์ทั้งสองประการนี้ไม่ใช่เงื่อนไขเพียงประการเดียวที่ทำให้ พลเอก เปรม และกลุ่มพลังทางการเมืองในระบบราชการยังดำรงสถานภาพของตัวเองไว้ได้ในลักษณะที่กล่าวนี้ แต่ยังมีเงื่อนไขอื่น ๆ ผลานเข้ามาหลายประการคือ ประการแรก พลเอก เปรม เป็นผู้ที่มีความสามารถในการจัดการทางการเมืองได้ดี และสอดคล้องกับสถานการณ์ต่าง ๆ ในขณะนั้น<sup>12</sup> และประการที่สองพรรคการเมืองซึ่งเป็นหัวหอกของกลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการในเวทีรัฐสภา ยังมีอาการลิ่งเล กิ่งกล้าถึงกลัวที่จะเข้าไปทำหน้าที่ในการจัดตั้งรัฐบาลและดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนกลุ่มพลังทางการเมืองในระบบราชการโดยเด็ดขาด เนื่องจากเกรงว่าจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากกองทัพ และอาจนำไปสู่การล้มล้างรัฐบาลพลเรือนโดยการยึดอำนาจอีก ประการที่สามพรรคและหัวหน้าพรรคการเมืองต่าง ๆ ชัดแย้งกันเองเพื่อแย่งชิงกันเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลผสม และดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจึงเป็นโอกาสให้บุคคลอื่นเข้ามาทำหน้าที่แทน และประการสุดท้ายภายในพรรคการเมืองบางพรรคมีความขัดแย้งกันเอง ทำให้พลังในการเจรจาต่อรองเพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสมระหว่างพรรคการเมืองด้วยกันต้องลดน้อยลง<sup>13</sup>

อย่างไรก็ตามในกรณีนี้การที่บทเฉพาะกาลไม่มีผลบังคับใช้ ไม่ได้หมายความว่า จะไม่มีผลที่เป็นคุณต่อกลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการ โดยเฉพาะพรรคการเมืองแต่ประการใดเลย ก็หาไม่ การสิ้นสุดของบทเฉพาะกาลอย่างน้อยทำให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

<sup>12</sup> ปรอตตุ Emory S. Bogardus , Leaders and Leadership , (New York : D.Appleton-Century Company, Inc., 1934), p. 268 - 280

<sup>13</sup> มติชน ฉบับพิเศษ ขึ้นปีที่ 10 , หน้า 36 - 44

ในเวลาเดียวกันไม่ได้ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ จึงไม่สามารถแต่งตั้งข้าราชการประจำ เข้าร่วมรัฐบาลได้อีกต่อไป ยกเว้นข้าราชการที่พ้นตำแหน่งทางราชการแล้วเท่านั้น บุคคลที่มา จากพรรคการเมืองจึงได้มีโอกาสเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแทนที่ข้าราชการมากขึ้นในรัฐบาล พลเอก เปรม ชุดที่ 4 และ 5 (ตารางที่ 5.1) กระนั้นก็ตามข้าราชการยังคงรักษาตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสำคัญ 4 กระทรวงไว้อย่างเหนียวแน่น คือ สำนักนายกรัฐมนตรี<sup>14</sup> กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง<sup>15</sup> ดังนั้น เมื่อบทเฉพาะกาลสิ้นสุดลงถึงแม้ว่าฝ่ายทหารจะยังคงรักษาตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและการจัดตั้งรัฐบาลไว้ได้ แต่ภายในสถาบันฝ่ายบริหารอำนาจที่เคยอยู่ในมือของฝ่ายข้าราชการ ก็ได้รับการกระจายไปสู่มือของ บุคคลที่มาจาก การเลือกตั้ง และพรรคการเมืองมากขึ้น

และถ้าเราพิจารณาในภาพรวมในกรณีบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ 2521 สิ้นสุดลง เราจะพบว่า เมื่อบทเฉพาะกาลสิ้นสุดลงเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มพลังทางการเมือง ในระบอบราชการ อันได้รับการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ 2521 นั้น ก็ไม่มีอยู่อีกต่อไป กล่าวคือ ประการแรกเงื่อนไขในการรักษาตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและการจัดตั้งรัฐบาลของฝ่ายทหารจะไม่มี หลักประกัน และไม่มี ความแน่นอนอีกต่อไป ยกเว้นฝ่ายทหารจะมีความประจบเหมาะของเงื่อนไข หลาย ๆ ประการตั้งในกรณีของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ดังได้กล่าวไว้ข้างต้น ฉะนั้นเมื่อ หลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ 2521 ทำให้ฝ่ายข้าราชการมีโอกาสดังกล่าวนี้น้อยลง ก็หมายความว่า พรรคการเมืองมีโอกาสในการจัดตั้งรัฐบาลและดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพิ่มมากขึ้นด้วย อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติในเวลานั้นพรรคการเมืองยังไม่ได้ใช้โอกาสนี้ให้เป็นประโยชน์เท่าที่ควร ดังกล่าวแล้ว ประการที่สองเงื่อนไขในการลดบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมการบริหาร งานของรัฐบาลและตัวหัวหน้าฝ่ายบริหารหมดไป กล่าวคือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

<sup>14</sup>ในสมัยรัฐบาลชุดที่ 4 ตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีจำนวนทั้งหมด 5 คน มีบุคคลที่มาจากพรรคการเมือง 1 คน ส่วนในสมัยรัฐบาลชุดที่ 5 มีมาจากข้าราชการ 3 คน และพรรคการเมือง 3 คน

<sup>15</sup>โปรดดูรายชื่อคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลพลเอก เปรม ชุดที่ 4 และ 5 ใน มติชนรายวัน ฉบับพิเศษ ก้าวสู่ปีที่ 12 , หน้า 101 - 103

รายจ่ายประจำปี จะต้องพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรก่อน และการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล จะต้องดำเนินการในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น วุฒิสภาซึ่งสมาชิกประกอบไปด้วยข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ จึงหมดโอกาสร่วมลงมติคำจูนรัฐบาล ในกรณีที่รัฐบาลเพเลียงพล้ำในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ดังนั้นถึงแม้ข้าราชการ (ซึ่งเกษียณอายุหรือลาออกจากราชการโดยไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้ง) จะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการควบคุมและตรวจสอบ<sup>๑๕</sup> การบริหารงานโดยสภาผู้แทนราษฎรได้อีกต่อไป ประการที่สามเงื่อนไขในการขึ้นทอนความเป็นปึกแผ่นของพรรคการเมือง ด้วยการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต้องสังกัดพรรคหมดสิ้นไป ดังนั้นการที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรค ก็เป็นการเพิ่มโอกาสในทางทฤษฎีให้กับพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ได้รับเสียงข้างมากเพียงพอที่จะจัดตั้งรัฐบาล หรือเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลได้ โดยไม่ต้องอาศัยฝ่ายทหาร

ถ้าเราพิจารณาระบบการเมืองการปกครองที่ได้กล่าวถึงข้างต้น จะพบได้อย่างชัดเจนว่าระบอบดังกล่าวนี้ไม่ใช่ระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นระบอบที่กลุ่มพลังทางการเมืองในระบบราชการยังคงเข้ามามีส่วนร่วมในอำนาจทางการเมืองสูงทั้งทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ หรือทั้งทางรูปแบบและเนื้อหา อย่างไรก็ตามระบอบดังกล่าวนี้ไม่ใช่ระบอบอำนาจนิยม เพราะได้ยินยอมให้กลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการเข้ามามีส่วนร่วมในอำนาจทางการเมืองด้วย ดังนั้นเราอาจเรียกระบบการเมืองการปกครองนี้ได้ว่า "ระบอบกึ่งประชาธิปไตย" ที่มีกลุ่มพลังทางการเมืองทั้งในและนอกระบบราชการผสมผสานกันอยู่ภายในระบอบ

และถ้าพิจารณาในแง่โครงสร้างทางการเมือง เราจะพบว่าโครงสร้างทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ 2521 จะเป็นโครงสร้างทางการเมืองในระบบรัฐสภา อันประกอบไปด้วยสถาบัน

<sup>๑๕</sup> ในทางปฏิบัติในสมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ชุดที่ 4 และ 5 ตัวพลเอก เปรม ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารสามารถหลีกเลี่ยงการตรวจสอบโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจนี้ได้ โดยอาศัยพรรคการเมืองบางพรรคเป็นเครื่องมือทำให้อัตติการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ พลเอก เปรม ตกไป



ฝ่ายนิติบัญญัติ สถาบันฝ่ายบริหาร<sup>17</sup> และกระบวนการทางการเมืองในลักษณะเดียวกันกับโครงสร้างทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยทั่ว ๆ ไป อย่างไรก็ตามกระบวนการทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองทั้งสองนี้ ได้ถูกทำให้เบี่ยงเบนออกไปจากหลักเกณฑ์ของระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาหลายประการด้วยกัน ซึ่งเราได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น

ถ้าพิจารณาในแง่โครงสร้างอำนาจทางการเมือง เราจะพบว่ากลุ่มพลังทางการเมืองที่ประกอบกันอยู่ภายในโครงสร้างทางการเมืองดังกล่าวนี้ อันเป็นกลุ่มพลังที่เข้าไปควบคุมอำนาจทางการเมืองในสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารไว้ ก็คือกลุ่มพลังทางการเมืองทั้งในและนอกระบบราชการ กลุ่มพลังกลุ่มแรกได้แก่ ข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน กลุ่มพลังกลุ่มที่สองได้แก่ นักการเมืองและนักธุรกิจซึ่งมีพรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานทางการเมือง และในการเข้าไปควบคุมอำนาจทางการเมือง พรรคการเมืองยังได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการอื่น ๆ ที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองแบบประชาธิปไตย เช่น นักวิชาการ และนักศึกษา เป็นต้น การดังกล่าวนี้เกิดจากการที่ฝ่ายทหารไม่อาจผูกขาดอำนาจทางการเมืองไว้แต่เพียงฝ่ายเดียว เหมือนในยุคลสมัยของระบอบอำมาตยาธิปไตยได้อีกต่อไป ฝ่ายทหารจำเป็นต้องยินยอมให้กลุ่มพลังนอกระบบราชการได้เข้ามามีส่วนร่วมในอำนาจทางการเมืองด้วย ในขณะที่เดียวกันกลุ่มพลังนอกระบบราชการก็ไม่อาจเข้าไปควบคุมอำนาจทางการเมืองไว้โดยเด็ดขาด แล้วปฏิเสธพลังฝ่ายข้าราชการเสียโดยสิ้นเชิง ดังในยุคลหลัง เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ได้ จึงก่อให้เกิดการผสมผสานทางอำนาจขึ้นระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองทั้งสองนี้

กล่าวโดยสรุประบอบกึ่งประชาธิปไตยนับตั้งแต่พลเอก เกอริ่งศักดิ์ ชมะนันทน์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ 2521 ในปี พ.ศ. 2522 จนถึงรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ชุดที่ 5 ในปี พ.ศ. 2531 จึงมีโครงสร้างทางการเมืองเช่นเดียวกับโครงสร้างทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย แม้ว่ากระบวนการทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองของไทยจะถูกทำให้เบี่ยงเบนออกไปจากหลักเกณฑ์ประชาธิปไตยหลายประการก็ตาม ส่วนรูปลักษณะของโครงสร้างอำนาจทางการเมืองเป็นการผสมผสานทางอำนาจ ระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการกับกลุ่มพลังทางการเมืองในระบบราชการ ในครรลองที่กลุ่มแรกค่อย ๆ มีอำนาจทางการเมืองเพิ่มขึ้น ถ้าเปรียบเทียบกับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองระหว่าง

<sup>17</sup>ในที่นี้เราจะไม่กล่าวถึงสถาบันฝ่ายตุลาการ

ระบอบกึ่งประชาธิปไตยกับระบอบประชาธิปไตยจะพบว่า ในระบอบกึ่งประชาธิปไตย ข้าราชการ เป็นกลุ่มพลังทางการเมืองที่มีส่วนร่วมในอำนาจทางการเมืองด้วย และพรรคการเมืองยังไม่เป็นอิสระจากระบบราชการอย่างแท้จริง แต่เป็นอิสระจากประชาชนเป็นอย่างมาก ส่วนในระบอบประชาธิปไตย ข้าราชการจะไม่มีส่วนร่วมในอำนาจทางการเมือง และพรรคการเมืองเป็นอิสระจากระบบราชการ แต่ไม่เป็นอิสระจากประชาชน

ดังที่เราได้กล่าวไว้แล้วตั้งแต่ตอนต้นว่าการที่ฝ่ายทหารจำเป็นต้องยินยอมให้กลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการเข้ามามีส่วนร่วมในอำนาจทางการเมือง ก็เนื่องจากแรงกดดันของกลุ่มพลังดังกล่าวนี้ และกลุ่มพลังเหล่านี้ก็ได้ใช้พรรคการเมืองเป็นหัวหอกของตนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในอำนาจทางการเมือง และเมื่อพรรคการเมืองได้เริ่มฟื้นตัวและเข้มแข็งขึ้น หลังล้มลุกคลุกคลานมาเป็นเวลาเกือบ 50 ปี ก็สามารถต่อรองทางการเมืองกับฝ่ายทหารได้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ดังกล่าวแล้ว และถ้าเราพิจารณาเข้าไปภายในองค์ประกอบของพรรคการเมือง จะพบว่ากลุ่มพลังทางการเมืองที่เป็นตัวนำในการต่อรองกับฝ่ายทหาร ก็คือพลังทางการเมืองของชนชั้นนำนักธุรกิจภายในพรรคการเมืองนั่นเอง ในช่วงระยะเวลาประมาณหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมาได้เกิดปรากฏการณ์ทางการเมืองไทยที่สำคัญขึ้นประการหนึ่งคือ ในขณะที่กลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการอันประกอบไปด้วยนักการเมือง นักวิชาการ และนักศึกษา ได้ทำการกดดันฝ่ายทหารจนต้องเริ่มนำสถาบันและกระบวนการทางแบบประชาธิปไตยในแบบจำกัดกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่งนั้น ชนชั้นนำธุรกิจได้แทรกตัวเองเข้ามาในระบบการเมืองอันได้รับการเบิกทางไว้โดยกลุ่มพลังดังกล่าว ในจังหวัดที่พอเหมาะพอดี จากการศึกษาของวิสุทธ์ ธรรมวิริยวงศ์<sup>19</sup> และ Anek Laothamatas<sup>20</sup> พบว่าในปัจจุบันนักธุรกิจจำนวนมากได้เข้าไปมีบทบาทในพรรคการเมืองในลักษณะดังนี้ คือ การเป็นผู้ก่อตั้งพรรคการเมืองต่าง ๆ ขึ้นมาหลายพรรคด้วยกัน เช่น พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย พรรครวมไทย และพรรคกิจประชาคม<sup>20</sup> เป็นต้น รวมทั้งยังเข้าไปดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ภายใน

<sup>19</sup> วิสุทธ์ ธรรมวิริยวงศ์ . "ชนชั้นนำทางธุรกิจกับการเมืองไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีการเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรง", การเมืองไทยยุคใหม่, หน้า 161 - 166

<sup>20</sup> Anek Laothamatas, "Business and Politics in Thailand : New Patterns of Influence", p. 452 - 453

<sup>20</sup> พรรครวมไทยและกิจประชาคมปัจจุบันคือพรรคเอกภาพ

พรรคการเมืองต่าง ๆ อย่างพรรคกิจสังคม ชาติไทย และประชาธิปไตย เช่น ตำแหน่งเลขาธิการพรรค และกรรมการบริหารพรรค<sup>21</sup> เป็นต้น

นอกจากนั้นในช่วงดังกล่าวนี้ นักธุรกิจจำนวนมาก ก็ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในนามพรรคการเมือง และได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นจำนวนมาก (ตารางที่ 5.2) ทำให้นักธุรกิจมีศักยภาพมากขึ้นจนกระทั่งสามารถเข้าร่วมรัฐบาลซึ่งมีทหารเป็นนายกรัฐมนตรีเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะที่จำนวนข้าราชการในคณะรัฐบาลลดลงเรื่อย ๆ (ตารางที่ 5.3)

จากที่กล่าวมานี้ก็แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า นักธุรกิจได้เข้าไปมีบทบาทเป็นอย่างสูงในพรรคการเมือง อันเป็นตัวแทนทางการเมืองในเวทีรัฐสภาของกลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการอันได้แก่ นักการเมือง นักวิชาการ และนักศึกษา นอกจากนี้นักธุรกิจก็ยังสามารถเจรจาต่อรองและกดดันทางการเมืองจนกระทั่งสามารถเข้าไปควบคุมอำนาจทางการเมืองในสถาบันฝ่ายบริหารได้เพิ่มมากขึ้น ลักษณะดังกล่าวนี้ยังได้แสดงให้เห็นอีกว่านักธุรกิจได้กลายเป็นกลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการกลุ่มหนึ่งที่ต้องการเข้าไปมีส่วนในอำนาจทางการเมืองด้วย โดยอาศัยพรรคการเมืองเป็นฐานในการแสวงหาอำนาจทางการเมืองของตน ปัญหาอยู่ที่ว่านักธุรกิจเหล่านี้ จะมีอุดมการณ์ทางการเมืองแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงหรือไม่ และมีความจริงใจต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเพียงใด อันเป็นเรื่องที่เราจะต้องสนใจติดตามศึกษาต่อไป

ดังนั้นเราอาจสรุปให้ชัดเจนขึ้นได้ว่าโครงสร้างอำนาจทางการเมืองภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตย ก็คือ การผสมผสานเชิงอำนาจระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการที่มีนักธุรกิจเป็นแกนนำ กับกลุ่มพลังทางการเมืองในระบบราชการที่มีชนชั้นนำทหารเป็นแกนนำ ในลักษณะที่นักธุรกิจได้ค่อย ๆ เข้าไปมีอำนาจทางการเมืองเพิ่มขึ้น และเบียดขับให้ข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนเริ่มถอยร่นออกไป

<sup>21</sup> มนุชญ์ วัฒนโกเมร , ข้อมูลพื้นฐานพรรคการเมืองปัจจุบันและพรรคการเมืองกับการเลือกตั้งปี 2522 - 2529 , หน้า 27 - 34



ตารางที่ 5.2 : ภูมิหลังทางอาชีพและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>22</sup>

เลือกตั้งเมื่อ ภูมิหลังทางอาชีพ	เม.ย.2522	เม.ย.2526	ก.ค.2529
	จำนวน	จำนวน	จำนวน
1. นักธุรกิจ	112	123	134
2. ข้าราชการประจำ	37	31	42
3. ข้าราชการบำนาญ	18	12	19
4. ทนายความ	41	35	45
5. นักหนังสือพิมพ์	2	-	3
6. แพทย์	5	11	7
7. เกษตรกรรม	26	17	15
8. ครูอาจารย์	22	20	15
9. อื่น ๆ	30	54	64
10. ไม่ระบุ	8	11	3
รวม	301	324	347

<sup>22</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจประเทศไทย:.....

ตารางที่ 5.3 : ภูมิหลังทางอาชีพของรัฐมนตรี<sup>23</sup>

รัฐบาล	นายกรัฐมนตรี	ภูมิหลังทางอาชีพของรัฐมนตรี			
		ข้าราชการทหาร	ข้าราชการพลเรือน	นักธุรกิจ	อื่น ๆ
1	พลเอกเกรียงศักดิ์	9	19	5	-
2	พลเอกเกรียงศักดิ์	15	17	6	2
1	พลเอกเปรม	7	6	18	5
2	พลเอกเปรม	11	10	11	7
3	พลเอกเปรม	10	7	16	8
4	พลเอกเปรม	6	6	18	13
5	พลเอกเปรม	9	5	23	8

โครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายและอำนาจในการกำหนดนโยบาย  
ภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตย

ในส่วนนี้ในอันดับแรกจะได้พิจารณาถึงโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายว่าประกอบด้วยสถาบันใดบ้าง และแต่ละสถาบันมีบทบาทและหน้าที่อย่างไรบ้าง ต่อจากนั้นจะพิจารณาถึงอำนาจในการกำหนดนโยบายว่ากลุ่มพลังทางการเมืองใดบ้างที่ได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบาย

โครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตย

ดังเราได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 4 ว่าโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับโครงสร้างทางการเมือง เมื่อโครงสร้างทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไป ก็ย่อมมีผลทำให้โครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายเปลี่ยนแปลงไปด้วยเช่นกัน ดังนั้นตามโครงสร้าง

<sup>23</sup>ที่มา : มติชน ฉบับพิเศษ ก้าวสู่ปีที่ 12

ทางการเมืองของระบอบกึ่งประชาธิปไตยโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบาย จะมีได้มีเพียงสถาบันฝ่ายบริหาร และสถาบันข้าราชการตั้งในระบอบอำนาจนิยม แต่จะประกอบไปด้วยสถาบันนิติบัญญัติ อันได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รวมทั้งพรรคการเมือง ซึ่งได้รับอนุญาตให้จัดตั้งและดำเนินกิจกรรมทางการเมือง อีกด้วย

### บทบาทและหน้าที่ของสถาบันฝ่ายบริหารในกระบวนการกำหนดนโยบาย

ภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยลักษณะพิเศษภายในสถาบันฝ่ายบริหารที่อำนาจในการกำหนดนโยบายรวมศูนย์อยู่ที่ตัวหัวหน้าฝ่ายบริหารคือนายกรัฐมนตรี หรือรวมศูนย์อยู่ที่กลุ่มผู้นำทางทหารที่มีความใกล้ชิดกัน ดังเช่นในสมัยอำมาตยาธิปไตย ได้เปลี่ยนแปลงไป เช่น ในกรณีของนโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งอยู่ในความดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ควบคุมโดยตรงนั้น นายกรัฐมนตรีในระบอบกึ่งประชาธิปไตยได้แต่งตั้งรัฐมนตรีท่านอื่นเข้าไปรับผิดชอบสำนักนายกรัฐมนตรีแทน และการแต่งตั้งนี้ก็ได้แต่งตั้งเพียงท่านเดียว แต่มีจำนวนหลายท่านด้วยกัน ลักษณะเช่นกล่าวนี้ตรงกันข้ามกับรัฐบาลในสมัยอำมาตยาธิปไตย โดยเฉพาะในสมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพล ถนอม กิตติขจร ในช่วงต้น ๆ ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เข้าไปรับผิดชอบสำนักนายกรัฐมนตรีไว้ด้วยตนเอง นอกจากนั้นในระบอบกึ่งประชาธิปไตยอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านอื่น ๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา ภายในคณะรัฐมนตรียังมีลักษณะที่กระจายตัวออกไปสู่รัฐมนตรีท่านอื่น ๆ มากขึ้นด้วย โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำกับดูแลและตัดสินใจขั้นสุดท้ายในบางเรื่องเท่านั้น นอกเหนือจากนี้จะเป็นหน้าที่ของรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละท่านในการตัดสินใจและรับผิดชอบหน่วยงานและกระทรวงที่ได้รับมอบหมาย<sup>24</sup> อย่างไรก็ตามในกรณีที่เป็นปัญหาหรือนโยบายด้านการเมืองที่สำคัญอำนาจในการตัดสินใจยังคงอยู่ที่ตัวนายกรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีจะดึงเรื่องเหล่านี้ไปศึกษาและมีบัญชาเอง<sup>25</sup>

นอกจากนี้ภายในสถาบันฝ่ายบริหารนี้ยังมีกลไกในการกำหนดนโยบายที่สำคัญประการหนึ่งคือ สถาบันราชการ เราได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 4 ถึงบทบาทและอิทธิพลของสถาบันราชการในกระบวนการกำหนดนโยบาย ภายใต้ระบอบการเมืองการปกครองแบบอำมาตยาธิปไตย สถาบัน

<sup>24</sup> สยามคม เศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, "เส้นทางเศรษฐกิจรัฐบาลเปรม"

<sup>25</sup> สัจจิต บุญขงการ, "ปัญหาการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร", หน้า 585



ราชการเหล่านี้ก็ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ และธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น และในยุคลสมัยของระบอบกึ่งประชาธิปไตย บทบาทและอิทธิพลของสถาบันราชการก็ยังคงดำเนินไปเช่นเดิม และนับวันก็ยิ่งทวีความสำคัญมากขึ้น<sup>26</sup> นับตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอก เกอียงค์ดี ชมะนันทน์ ในปี พ.ศ. 2522 จนถึงรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ในปี พ.ศ. 2531 ประเทศไทยอยู่ในช่วงของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) และการจัดทำและใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ 4 ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) และฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้มีบทบาทและอิทธิพลในการร่างและกำหนดทิศทางของแผนเป็นอย่างดี เนื้อหาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ 4 ทิ้ง 3 ฉบับ มีลักษณะใกล้เคียงกันคือ เน้นนโยบายส่งเสริมการส่งออก ลดการนำเข้า สนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชน ใช้นโยบายวินัยทางการคลังและนโยบายรัดเข็มขัดของรัฐบาล และเร่งรัดการพัฒนาชนบท (ตลอดจนนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมหลักตามชายฝั่งทะเลตะวันออก (อีสเทิร์นซีบอร์ด) และแผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ 4 ฉบับที่ 5 และ 6 ตามลำดับ)<sup>27</sup> ทิศทางการพัฒนาต่าง ๆ เหล่านี้ ก็คือ แนวทางที่รัฐบาลในระบอบกึ่งประชาธิปไตยได้ยึดถือเป็นนโยบายในการบริหารประเทศนั่นเอง นอกจากนั้นกระทรวงต่าง ๆ ยังต้องจัดทำแผนงานและโครงการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ 4 อีกด้วย<sup>28</sup>

#### บทบาทและหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการกำหนดนโยบาย

ส่วนสภาผู้แทนราษฎร (และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) จะมีหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ทั้งที่เสนอโดยรัฐบาลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนการพิจารณาพระราชกำหนดที่รัฐบาลได้ประกาศใช้ไปแล้ว อย่างไรก็ตามภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตย บทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายของสภาผู้แทนราษฎรถูกลดทอนลงไปในไม่ช้า เมื่อการเสนอ

<sup>26</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ , กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : ... หน้า 70 - 75 และ Suchart Prasith-rathsint (ed.), Thailand's National Development : Policy Issues and Challenges, p. 44-56

<sup>27</sup> สรุปข่าวธุรกิจ , 96 (16 - 31 สิงหาคม 2528) : 19 - 26

<sup>28</sup> ชัยอนันต์ สมทวณิช , ปัญหาการพัฒนาการเมืองไทย , หน้า 262

ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อน<sup>25</sup> นอกจากนั้นอำนาจในการพิจารณาพระราชกำหนด ยังเกิดขึ้นหลังจากที่รัฐบาลได้ประกาศและมีผลบังคับใช้ไปแล้ว และถึงแม้พระราชกำหนดจะไม่ผ่านมติที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ก็ไม่มีผลลบล้างกิจกรรมที่ได้ดำเนินไปแล้วตามพระราชกำหนดนั้น<sup>26</sup> ตลอดจนในการที่รัฐบาลแถลงนโยบายก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน สภาผู้แทนราษฎรก็ไม่สามารถที่จะลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจในนโยบายที่รัฐบาลแถลงได้<sup>27</sup> ยิ่งไปกว่านั้นในช่วงที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ 2521 ยังมีผลบังคับใช้ บทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายของสภาผู้แทนราษฎรยิ่งถูกลดลงไปมาก โดยเฉพาะบทบาทที่ถูกลดอำนาจโดยวุฒิสภาซึ่งยืนอยู่ฝ่ายเดียวกับรัฐบาลดังที่เราได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น และแม้เมื่อบทเฉพาะกาลสิ้นสุดลงบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรก็ยังคงถูกลดอำนาจไว้โดยวุฒิสภา โดยการที่ร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ หลังจากผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรใน 3 วาระแล้ว ก่อนที่จะมีผลบังคับใช้ต้องผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาอีก 3 วาระเช่นกัน และถ้าวุฒิสภามีมติไม่ผ่านร่างพระราชบัญญัตินั้น สภาผู้แทนราษฎรจะต้องใช้เสียงถึงกึ่งหนึ่ง ร่างพระราชบัญญัตินั้นจึงจะมีผลบังคับใช้<sup>28</sup> เป็นต้น

#### บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบาย

ส่วนในกรณีของพรรคการเมืองนั้น นอกเหนือจากในทางทฤษฎีหรือตาม รัฐธรรมนูญ 2521 ที่ทำให้พรรคการเมืองได้กลายเป็นองค์ประกอบองค์หนึ่งในกระบวนการกำหนดนโยบายภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยแล้ว ก็มีประเด็นที่น่าสนใจที่เราควรนำขึ้นมาพิจารณาคือ พรรคการเมืองมีความเชื่อมโยงกับกลุ่มผลประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจต่าง ๆ อย่างไร และนโยบายของพรรคการเมืองได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างแท้จริงมากน้อยเพียงใด เราจะพบว่าภายใต้ระบอบดังกล่าวนี้ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ด้าน

<sup>25</sup> ปรคตุมตรา 125 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

<sup>26</sup> ปรคตุมตรา 157 เรื่องเดียวกัน

<sup>27</sup> ปรคตุมตรา 151 เรื่องเดียวกัน

<sup>28</sup> ปรคตุมตรา 127 128 และ 129 เรื่องเดียวกัน

ธุรกิจกับพรรคการเมืองอยู่ในระดับต่ำ<sup>๒๓</sup> ลักษณะเช่นนี้น่าจะมีสาเหตุมาจากการที่กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจเคยชินกับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม กับสถาบันข้าราชการ และรัฐบาล ข้าราชการในยุคลสมัยของระบอบอำมาตยาธิปไตย และสัมพันธ์สภาพนี้สามารถสนองตอบผลประโยชน์ให้กับกลุ่มได้ และเป็นรูปธรรมชัดเจน และการที่กลุ่มมีสัมพันธ์ภาพโดยตรงกับอำนาจรัฐก็ทำให้การสนองตอบเป็นไปอย่างรวดเร็วอีกด้วย กลุ่มได้เกิดการเรียนรู้ว่าองค์กรใดบ้างที่มีประสิทธิภาพในการที่จะสนองตอบต่อกลุ่มได้ และในเมื่อยุคสมัยดังกล่าวนี้ไม่มีองค์กรอื่นนอกกรอบราชการที่จะมาเป็นทางเลือกให้กับกลุ่มด้วยแล้ว ก็ยิ่งเกิดการตอกย้ำความเคยชินและการเรียนรู้ที่ซ้ำแล้วซ้ำเล่า เมื่อหมดสมัยของระบอบอำมาตยาธิปไตยมาสู่ยุคสมัยของระบอบกึ่งประชาธิปไตย ซึ่งได้เกิดสถาบันทางการเมืองนอกกรอบราชการ โดยเฉพาะพรรคการเมืองขึ้น ความเคยชินและการเรียนรู้ของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจก็ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง กลุ่มยังคงยึดติดกับการเข้าหารัฐบาล "กึ่ง" ราชการอย่างเหนียวแน่น ด้วยวิธีการทั้งในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการและในรูปแบบอื่น ๆ ที่เป็นแบบทางการ เช่น การชุมนุมประท้วง เป็นต้น<sup>๒๔</sup> และรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจกับรัฐบาล "กึ่ง" ราชการที่น่าสนใจรูปแบบหนึ่งก็คือ คณะกรรมการร่วมภาค รัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ หรือ กรอ. คณะกรรมการ กรอ. เป็นองค์กรที่ได้รับการริเริ่มจัดตั้งโดยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งมีตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจสำคัญ ๆ และข้าราชการทั้งที่เป็นรัฐมนตรีและมาจากหน่วยงานราชการต่าง ๆ เข้าร่วม โดยที่พรรคการเมืองมีบทบาทน้อยมากในคณะกรรมการนี้ และผลการดำเนินงานของ กรอ. ยังเป็นที่พอใจของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจอีกด้วย<sup>๒๕</sup>

การที่ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจกับพรรคการเมืองอยู่ในระดับต่ำ ยังอาจมีสาเหตุมาจากการที่พรรคการเมืองเพิ่งเริ่มฟื้นตัวขึ้นมา จึงยังไม่มีผลงานอะไรที่เป็น

<sup>๒๓</sup> Anek Laothamatas, "Business and Politics in Thailand : New Patterns of Influence", p. 455

<sup>๒๔</sup> Ibid., p. 456 - 457

<sup>๒๕</sup> แสวง รัตนมงคลมาศ , "สถานการณ์ บทบาท ปัญหา และแนวทางการแก้ไขเกี่ยวกับความร่วมมือภาคีรัฐบาลและเอกชน"



รูปธรรมชัดเจนและเป็นหลักประกันเพียงพอสำหรับกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจที่จะเรียนรู้ว่าพรรคการเมืองจะเป็นทางเลือกใหม่ที่เหมาะสม อันอาจมีผลให้ความเคยชินหรือการเรียนรู้เก่า ๆ ของกลุ่มลดน้อยลงหรือหมดสิ้นไป นอกจากนั้นมาตรการควบคุมมิให้กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจเกี่ยวข้องกับการเมืองก็อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ เช่นในกรณีของสมาคมโรงสีข้าวไทยได้รับคำเตือนจากเจ้าหน้าที่ตำรวจมิให้เข้าไปมีส่วนในการสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคใดพรรคหนึ่งโดยเด็ดขาด ในการเลือกตั้งเมื่อเดือนกรกฎาคม 2529 ที่ผ่านมานี้<sup>36</sup>

อย่างไรก็ตามในยุคลสมัยของระบอบกึ่งประชาธิปไตยนี้มีได้หมายความว่าความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับพรรคการเมืองจะไม่เกิดขึ้นเลย จากการศึกษาของ Anek Laothamatas<sup>37</sup> พบว่าความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้จะมีลักษณะดังต่อไปนี้ การที่กรรมการหรืออดีตกรรมการบริหารกลุ่มผลประโยชน์ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในระดับต่าง ๆ ในพรรคการเมือง รวมถึงการลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคนั้น ๆ ด้วย เช่น นายพงษ์ สารสิน อดีตนายกสมาคมอุตสาหกรรมไทย ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรคกิจสังคม และลงสมัครรับเลือกตั้งในเวลาต่อมา นายบุญชู โรจนเสถียร อดีตนายกสมาคมธนาคารไทย ก็เคยเป็นผู้ร่วมก่อตั้งและดำรงตำแหน่งสำคัญในพรรคกิจสังคม กิจประชาคม และเอกภาพ และเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วหลายสมัย นายไพโรจน์ ไชยพร อดีตนายกสมาคมประมงไทย ก็ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคกิจสังคม และลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคหลายครั้ง และนายอบ วสุรัตน์ อดีตประธานหอการค้าไทย ก็เป็นผู้ร่วมก่อตั้งและดำรงตำแหน่งรองหัวหน้าพรรคชาติประชาธิปไตย<sup>38</sup> นอกจากนี้ยังมีกรณีที่กรรมการบริหารสมาคมการค้าบางสมาคมให้ความช่วยเหลือพรรคการเมืองบางพรรคในการเลือกตั้งเป็นการส่วนตัว<sup>39</sup> เป็นต้น

<sup>36</sup> Anek Laothamatas, "Business and Politics in Thailand : New Patterns of Influence", p. 456

<sup>37</sup> Ibid., p. 455

<sup>38</sup> มานุษย์ วัฒนโกเมร. หน้า 36

<sup>39</sup> Anek Laothamatas, "Business and Politics in Thailand : New Patterns of Influence", p. 456

อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับพรรคการเมืองอยู่ในระดับต่ำ แต่ความสัมพันธ์ระหว่างนักธุรกิจกับพรรคการเมืองกลับอยู่ในระดับสูง ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น และการเข้ามามีบทบาทของนักธุรกิจในพรรคการเมืองนั้นก็มิได้เป็นการเข้ามาในลักษณะของการเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ใด ๆ แต่จะเข้ามาในลักษณะตัวแทนผลประโยชน์เฉพาะตนหรือบริษัทในเครือของตนเท่านั้น เช่นในกรณีที่ถูกหลานตระกูลเตชะไพบูลย์ซึ่งดำเนินธุรกิจมากมายหลายประเภทรวมทั้งบริษัทผลิตสุรา ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองพรรคหนึ่ง ก็เพื่อที่จะเข้าไปปกป้องผลประโยชน์ธุรกิจผลิตสุราที่ตระกูลของตนดำเนินงานอยู่<sup>40</sup> เป็นต้น

ส่วนในประเด็นที่ว่านโยบายของพรรคการเมืองได้รับการนำไปปฏิบัติมากน้อยเพียงใดนั้น เราพบว่าพรรคการเมืองแต่ละพรรคจะมีนโยบายหลัก ตลอดจนนโยบายเฉพาะหน้าหรือนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงของตน (platform) เพื่อใช้ในการบริหารประเทศในกรณีที่ได้เข้าไปจัดตั้งรัฐบาล อย่างไรก็ตามภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมากเพียงพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลตามลำพัง หรือโดยน้อยพรรคที่สุด พรรคการเมืองต่าง ๆ จำเป็นต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมหลายพรรค ยิ่งไปกว่านั้นพรรคการเมืองต่าง ๆ ยังต้องสนับสนุนบุคคลอื่นซึ่งไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองใดและไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีและจัดตั้งรัฐบาล นโยบายต่าง ๆ ของพรรคการเมืองที่เคยประกาศไว้จึงแทบไม่ได้รับการนำมาปฏิบัติอย่างแท้จริงเลย ลักษณะประการหลังนี้มาสาเหตุมาจาก 1) เงื่อนไขที่พรรคการเมืองต่าง ๆ เชื้อเชิญบุคคลอื่นมาเป็นนายกรัฐมนตรีและจัดตั้งรัฐบาลนั้น ไม่ได้อยู่ที่ว่าบุคคลคนนั้นเห็นด้วยกับนโยบายของพรรคการเมืองและตกลงกันว่าจะนำนโยบายของพรรคการเมืองมาใช้ในการบริหารประเทศ แต่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ว่าบุคคลนั้นได้รับการสนับสนุนและผลักดันจากกองทัพมากกว่าอย่างอื่น ดังนั้นบุคคลนั้นจึงไม่มีพันธะผูกพันที่จะต้องนำนโยบายของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลมาเป็นนโยบายของรัฐบาล จากการศึกษาของ นรนิติ เศรษฐบุตร และสุรชัย ศิริไกร<sup>41</sup> พบว่านโยบายของรัฐบาล

<sup>40</sup> Ibid., p. 454 - 455

<sup>41</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร และสุรชัย ศิริไกร , ชีวประวัตินายกรัฐมนตรีไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 - 2529 , (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2529) , หน้า 282

พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ที่แสดงต่อรัฐสภาเป็นนโยบายที่ออกมาจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นส่วนใหญ่ 2) ตามปกติการจัดตั้งรัฐบาลผสมย่อมทำให้เกิดการประนีประนอมระหว่างพรรคการเมืองเกี่ยวกับนโยบายของตน นโยบายของรัฐบาลที่ออกมาจึงเกิดจากการผสมผสานระหว่างนโยบายของพรรคการเมืองต่างๆ แต่เงื่อนไขในการเจรจาจัดตั้งรัฐบาลผสมระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ภายใต้อำนาจของประธานาธิบดีไทยนี้ ขึ้นอยู่กับอำนาจในการเจรจาต่อรองและการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรี มากกว่าการนำนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงมาเจรจาต่อรองกัน ดังนั้นในขั้นของการจัดตั้งรัฐบาลพรรคการเมืองจึงให้ความสนใจกับนโยบายของตนน้อยมาก โดยไม่สนใจว่านโยบายของพรรคจะได้รับการนำไปกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ พรรคการเมืองจะให้ความสนใจกับจำนวนตำแหน่งรัฐมนตรีที่พรรคของตนจะได้รับมากกว่า และเมื่อการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีเสร็จสิ้นลง เงื่อนไขในการคัดเลือกบุคคลในพรรคการเมืองแต่ละพรรคเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ก็มีได้คำนึงถึงแนวความคิดหรือแนวนโยบายของแต่ละบุคคลเป็นหลัก แต่จะคำนึงถึงอำนาจและอิทธิพลของบุคคลนั้น ๆ เป็นสำคัญ เมื่อบุคคลเหล่านี้เข้าไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ก็อาจจะไม่มีนโยบายของพรรคหรือแม้แต่ของตนเองคิดตัวเข้าไปด้วย จึงเป็นการง่ายที่จะถูกขังขังในการกำหนดนโยบายโดยข้าราชการประจำจากหน่วยงานราชการต่าง ๆ

ตัวอย่างในกรณีนี้ที่เห็นได้ชัดก็คือ กรณีของพรรคประชาธิปัตย์ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2529 ก่อนการเลือกตั้งพรรคประชาธิปัตย์ได้ประกาศนโยบายของตนอย่างชัดเจนประการหนึ่งคือ พรรคประชาธิปัตย์จะสนับสนุนให้บุคคลที่มาจากพรรคเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี และถ้าพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งเข้ามามากพอ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ก็จะเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเอง นโยบายดังกล่าวนี้ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งเข้ามาถึง 100 คน หลังการเลือกตั้งพรรคประชาธิปัตย์ในฐานะพรรคเสียงข้างมากก็ริเริ่มเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลผสม โดยมีแนวทางในการเจรจาจัดตั้งรัฐบาลร่วมกับพรรคการเมืองอื่นที่น่าสนใจคือ "ให้นำนโยบายของพรรค (ประชาธิปัตย์) โดยเฉพาะนโยบายเศรษฐกิจไปแก้ปัญหาบ้านเมือง โดยบรรจุไว้ในแนวทางการบริหารของรัฐบาลชุดใหม่ให้มากที่สุด"<sup>42</sup> และ "หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเอง" อย่างไรก็ตาม

<sup>42</sup> มติชน ฉบับพิเศษ ขึ้นปีที่ 10 , หน้า 38 - 39



ก็ตามพรรคการเมืองอื่น ๆ ในขณะนั้นกลับหันไปสนับสนุนพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ให้กลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีก โดยได้ทำหนังสือเสนอชื่อพลเอก เปรม ต่อประธานรัฐสภา ทำให้มีแนวโน้มว่าพรรคประชาธิปัตย์จะต้องกลายเป็นพรรคฝ่ายค้าน ในที่สุดด้วยความกลัวว่าจะไม่ได้เป็นรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ได้กลับลำจนสุดท้ายหันมาสนับสนุนพลเอก เปรม ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี ผลที่เกิดขึ้นก็คือถึงแม้พรรคประชาธิปัตย์จะได้เป็นรัฐบาล แต่พรรคประชาธิปัตย์ต้องแลกกับการละทิ้งนโยบายสำคัญที่ตนเองเคยประกาศไว้อย่างหนึ่งขึ้น กล่าวคือ ประการแรกพรรคประชาธิปัตย์ไม่ได้สนับสนุนบุคคลที่มาจาก การเลือกตั้งเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ประการที่สองนโยบายเศรษฐกิจของพรรคประชาธิปัตย์ไม่ได้กลายเป็นนโยบายของรัฐบาล อย่างมากที่สุดที่พรรคประชาธิปัตย์ทำได้ก็คือ การได้ตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงเศรษฐกิจมาไว้ในครอบครอง 1 กระทรวง คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลักษณะดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่าถึงที่สุดแล้วพรรคประชาธิปัตย์ก็มิได้คำนึงถึงนโยบายของตนมากไปกว่าการเข้าร่วมรัฐบาล และตำแหน่งรัฐมนตรีที่ตนเองจะได้รับ ยิ่งไปกว่านั้นการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงดังกล่าวนี้ พรรคประชาธิปัตย์ก็ได้ทำความผิดพลาดในประเด็นของการกำหนดนโยบายอีกครั้งหนึ่ง ด้วยการคัดเลือกโดยคำนึงถึงอำนาจและอิทธิพลของบุคคลนั้น มากกว่าแนวความคิดหรือนโยบายที่บุคคลนั้นมีอยู่ เพราะพรรคประชาธิปัตย์ได้ให้พลเอก ชาญ ลินานนท์ ไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพียงเพราะว่าพลเอก ชาญ เป็น แกนนำที่สำคัญของฝ่ายหนึ่งในหลาย ๆ ฝ่ายภายในพรรคประชาธิปัตย์เท่านั้น ในขณะที่พลเอก ชาญ ไม่มีความรู้ความเข้าใจในงานด้านเกษตรแต่ประการใด

อนึ่งภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยนี้ถ้าเราพิจารณาโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายนอกเหนือไปจากด้านอำนาจรัฐแล้ว จะพบว่ากลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจจะเป็นองค์ประกอบองค์หนึ่งที่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบาย แม้ว่าภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยชนชั้นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินมิให้กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจเกี่ยวข้องกับการเมืองจะยังมีได้ถูกยกเลิกไปก็ตาม แต่เนื่องจากกระบวนการเมืองมีลักษณะที่เปิดมากขึ้น มีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในด้านต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ดังนั้นในทางปฏิบัติกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจทั้งหลาย ก็จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองหรือนัยหนึ่งการเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายไม่มากนักน้อย และบทบาททางบทบาทจะไม่สามารถกระทำได้ในสมัยอำมาตยาธิปไตย เช่น การชุมนุมประท้วง การเข้าไปมีส่วนร่วมในพรรคการเมือง เป็นต้น ดังในกรณีที่เราได้กล่าว

ถึงแล้ว อย่างไรก็ตามถ้ารัฐเริ่มมีมาตรการเข้มงวด การเข้าไปมีบทบาทดังกล่าวนี้ในบางประการของกลุ่มก็จะถูกห้าม เช่นในกรณีการห้ามไม่ให้สมาคมโรงสีข้าวไทยให้การสนับสนุนพรรคการเมืองบางพรรค เป็นอาทิ

### อำนาจในการกำหนดนโยบายภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตย

เราได้พิจารณาดังโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยไปแล้ว ลำดับต่อไปจะพิจารณาดังอำนาจในการกำหนดนโยบาย ดังที่เราได้สรุปไว้ในบทที่ 4 ว่าการผูกขาดอำนาจทางการเมือง ก็คือการผูกขาดอำนาจในการกำหนดนโยบาย และการผูกขาดอำนาจในการกำหนดนโยบาย ก็คือการผูกขาดการแสดงออกซึ่งบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย และในเมื่อในระบอบกึ่งประชาธิปไตยข้าราชการไม่อาจผูกขาดอำนาจทางการเมืองได้อีกต่อไป ต้องยินยอมให้บุคคลที่ไม่ใช่ข้าราชการเข้ามามีส่วนร่วมในอำนาจทางการเมือง ก็แสดงว่าบุคคลจากนอกระบบราชการย่อมเข้าไปมีอำนาจ ตลอดจนบทบาทและอิทธิพลในการกำหนดนโยบายด้วยเช่นกัน บุคคลเหล่านี้ก็ได้แก่ นักธุรกิจ นักการเมือง นักศึกษา นักวิชาการ นักหนังสือพิมพ์ เกษตรกร และผู้ใช้แรงงาน เป็นต้น บุคคลดังกล่าวนี้อาจเข้าไปมีส่วนในการกำหนดนโยบายด้วยรูปแบบต่าง ๆ กัน กล่าวคือ การเข้าไปทำหน้าที่ในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ เช่น ในสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี หรือการรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อกดดันให้สถาบันดังกล่าวดำเนินนโยบายตามความต้องการของกลุ่มตน เป็นต้น

และในกรณีที่บุคคลจากนอกระบบราชการ โดยเฉพาะนักธุรกิจได้เข้าไปมีบทบาทในสภาผู้แทนราษฎรและในคณะรัฐมนตรีมากขึ้น ดังที่เราได้วิเคราะห์ไว้ในตอนต้นของบทนี้ และในส่วนที่กล่าวถึงโครงสร้างอำนาจทางการเมือง ก็ย่อมหมายความว่าบุคคลเหล่านี้ย่อมมีบทบาทในการควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบาย และอำนาจในการกำหนดนโยบายเพิ่มขึ้นด้วย ในที่นี้ถ้าเรานำบทบาทของพรรคการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วมาพิจารณาพร้อมด้วย เราจะพบลักษณะตรงกันข้ามกันเกิดขึ้น กล่าวคือ พรรคการเมืองซึ่งบุคคลนอกระบบราชการเหล่านี้ต้องอาศัยเป็นเครื่องมือในการเข้าไปมีอำนาจในการกำหนดนโยบายกลับมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายต่ำ โดยเฉพาะในคณะรัฐมนตรี ลักษณะเช่นนี้มีนัยแสดงให้เห็นถึงการที่บุคคลเหล่านี้ได้ความสำคัญกับตัวบุคคลมากจนเกินไป จนกระทั่งละเลยความสำคัญของพรรคที่ตนสังกัดอยู่ พรรคการเมืองกลายเป็นเพียงเครื่องมือที่จะทำให้บุคคลจากนอกระบบราชการได้รับ

เลือกตั้ง เพื่อที่จะเข้าไปมีอำนาจเท่านั้น โรค "ด้อยพัฒนา" ของพรรคการเมืองจึงได้ระบาคขึ้น ในระยะสั้นบุคคลจากนอกระบบราชการอาจจะได้ประโยชน์ จากการได้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเพิ่มขึ้น แต่ในระยะยาวจะเป็นผลเสียทั้งต่อตัวบุคคลจากนอกระบบราชการ และพรรคการเมืองเอง เนื่องจากพรรคการเมืองจะค่อย ๆ อ่อนแอลง จนกระทั่งไม่สามารถจะเป็นฐานสนับสนุนให้บุคคลเหล่านี้ เข้าไปมีส่วนร่วมในอำนาจทางการเมืองและอำนาจในการกำหนดนโยบายได้ตลอดรอดฝั่ง ทั้งนี้โดยไม่จำเป็นต้องกล่าวถึงการเข้าไปควบคุมอำนาจทั้งสองนี้ไว้โดยเด็ดขาด

การที่บุคคลจากนอกระบบราชการได้เข้ามามีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ไม่ได้หมายความว่าข้าราชการจะสูญเสียอำนาจที่เคยมีมาไปโดยสิ้นเชิง ข้าราชการยังคงรักษาอำนาจในการกำหนดนโยบายในส่วนที่สำคัญ ๆ ไว้ได้ไม่น้อย กล่าวคือ การที่ข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการทหารสามารถรักษาตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและหน้าที่ในการจัดตั้งรัฐบาลไว้ได้ แสดงว่าข้าราชการทหารยังคงมีอำนาจในการกำหนดนโยบายในระดับสูง เนื่องจากตำแหน่งและหน้าที่ดังกล่าวนี้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสูงนั่นเอง นอกจากนี้ข้าราชการยังคงมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ด้วยการได้รับการแต่งตั้งให้เข้าไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสำคัญ ๆ หลายกระทรวงด้วยกัน ตลอดจนข้าราชการระดับกลางในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ และธนาคารแห่งประเทศไทย ก็ได้มีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายอย่างสำคัญ ซึ่งรายละเอียดในเรื่องเหล่านี้เราได้กล่าวถึงไว้แล้วในตอนต้นบท

ดังนั้นภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยอำนาจในการกำหนดนโยบายจึงมีลักษณะผสมผสานระหว่างอำนาจของบุคคลในระบบราชการกับอำนาจของบุคคลนอกระบบราชการ คือ ระหว่างข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง กับนักธุรกิจและนักการเมืองผู้มาจากการเลือกตั้ง ในลักษณะที่ฝ่ายหลังเริ่มมีอำนาจในการกำหนดนโยบายเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ อันเป็นไปในทำนองเดียวกับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่เราได้วิเคราะห์ไว้แล้วนั่นเอง

### โครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตย

เราได้กล่าวไว้แล้วว่าโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายและอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวภายใต้ระบอบอำมาตยาธิปไตย มีเพียงสถาบันฝ่ายบริหารเท่านั้นที่มีบทบาทในโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าวนี้ และภายในสถาบันฝ่ายบริหารจะมีลักษณะพิเศษตรงที่ตัวหัวหน้าฝ่ายบริหารได้รวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจนโยบายด้านการท่องเที่ยวไว้ที่ตน



แต่เพียงผู้เดียว โดยการเข้าไปควบคุมทั้งคณะกรรมการ อ.ส.ท. ซึ่งผู้กำหนดนโยบาย และ อ.ส.ท. ซึ่งเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบาย รวมทั้งยังให้ข้าราชการเข้าไปรวมอำนาจในการบริหารงานทั้งใน อ.ส.ท. และคณะกรรมการ อ.ส.ท.

เมื่อพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก้าวขึ้นมาใช้อำนาจทางการเมืองหลังการรัฐประหาร เดือนตุลาคม 2520 อำนาจในการกำหนดนโยบายและโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว ยังคงมีลักษณะเช่นเดียวกับในสมัยอำมาตยาธิปไตย โดยเฉพาะในสมัยรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร และพลเอก เกรียงศักดิ์ ได้แต่งตั้งนายสมพร บุณยคุปต์ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จากกระทรวงคมนาคมให้เป็นผู้รับผิดชอบ อ.ส.ท. และดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ อ.ส.ท.

แต่ต่อมาโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น กล่าวคือ โครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวมิได้ประกอบไปด้วยสถาบันฝ่ายบริหารเพียงสถาบันเดียวอีกต่อไป แต่ยังมีองค์ประกอบอื่นเพิ่มเข้ามา คือ สถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว เนื่องจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2521 ทำให้มีการนำเอาสถาบันทางการเมืองในแบบประชาธิปไตยกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง สถาบันเหล่านี้จึงได้มีบทบาทและหน้าในกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวด้วย การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นไปเช่นเดียวกับโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายอื่น ๆ ดังได้กล่าวแล้วนั่นเอง และในที่นี้เราจะกล่าวถึงสถาบันฝ่ายบริหารเป็นอันดับแรก

#### บทบาทและหน้าที่ของสถาบันฝ่ายบริหาร ททท. และคณะกรรมการ ททท.

##### ในกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว

ดังเราได้ทราบแล้วว่าในฐานะองค์ประกอบของโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว ภายในสถาบันฝ่ายบริหารมีองค์ประกอบย่อยอีกสององค์ คือ คณะกรรมการ อ.ส.ท. และ อ.ส.ท. แต่ภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยนี้ภายในสถาบันฝ่ายบริหาร และภายในองค์ประกอบย่อยเองก็ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นเช่นเดียวกัน อันเป็นผลมาจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของ อ.ส.ท. โดยเราจะกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงประการหลังก่อน ดังต่อไปนี้

ในปี พ.ศ. 2521 อันเป็นช่วงที่รัฐธรรมนูญ 2521 กำลังถูกยกร่างและพิจารณาโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รัฐบาลข้าราชการของพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็ได้ยกร่างพระราช

บัญญัติเกี่ยวกับการท่องเที่ยวขึ้น 2 ฉบับ คือ<sup>43</sup>

1 ร่างพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการยกฐานะ อ.ส.ท. ขึ้นเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและดำเนินการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวได้ กว้างขวางขึ้น

2 ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบธุรกิจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ซึ่งมีวัตถุประสงค์ ในการควบคุมและจัดระเบียบกิจการของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวโดยเฉพาะ

ในเดือนพฤษภาคม 2522 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ยกฐานะ อ.ส.ท. ขึ้นเป็นการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่สองไม่ผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งสาเหตุที่ร่างพระราชบัญญัติ ฉบับนี้ไม่สามารถประกาศใช้ได้นั้น เราจะได้กล่าวถึงต่อไปในตอนท้ายของบทนี้

และตามพระราชบัญญัติฉบับแรกได้นิยาม "อุตสาหกรรมท่องเที่ยว" ว่าหมายความว่าถึง อุตสาหกรรมที่จัดให้มีหรือให้บริการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร โดยมีค่าตอบแทน และหมายความรวมถึง

1. ธุรกิจนำเที่ยว
2. ธุรกิจโรงแรมนักท่องเที่ยว
3. ธุรกิจภัตตาคาร สถานบริการและสถานที่ตากอากาศสำหรับนักท่องเที่ยว
4. ธุรกิจการขายของที่ระลึกหรือสินค้าสำหรับนักท่องเที่ยว
5. ธุรกิจการกีฬาสำหรับนักท่องเที่ยว
6. การดำเนินงานนิทรรศการ งานแสดง งานออกร้าน การโฆษณาเผยแพร่หรือการดำเนินงานอื่นใดโดยมีความมุ่งหมายเพื่อชักนำหรือส่งเสริมให้มีการเดินทางท่องเที่ยว<sup>44</sup>

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของ ททท. ไว้ดังนี้<sup>45</sup>

1. ส่งเสริมการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ตลอดจนการประกอบอาชีพของ คนไทยในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

<sup>43</sup> การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย , "25 ปีการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย", หน้า 29

<sup>44</sup> โปรดดูมาตรา 4 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

<sup>45</sup> โปรดดูมาตรา 8 เรื่องเดียวกัน

2. เผยแพร่ประเทศไทยในด้านความงามของธรรมชาติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม การกีฬา และวิวัฒนาการของเทคโนโลยี ตลอดจนกิจการอย่างอื่น อันจะเป็นการชักจูงให้มีการเดินทางท่องเที่ยว

3. อำนวยความสะดวกและความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว

4. ส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความเป็นมิตรไมตรีระหว่างประชาชนและระหว่างประเทศโดยอาศัยการท่องเที่ยว

5. ริเริ่มให้มีการพัฒนาการท่องเที่ยว และเพื่อพัฒนาปัจจัยพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยว

นอกจากนั้น ททท. ยังมีอำนาจหน้าที่ดังนี้<sup>๔๕</sup>

1. ให้คำปรึกษา แนะนำ ร่วมมือและประสานงานกับส่วนราชการ องค์กร สถาบัน นิติบุคคลและเอกชน ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร

2. ส่งเสริม ร่วมมือ หรือดำเนินการในการฝึกอบรมและให้การศึกษาวิชาการต่าง ๆ เพื่อสร้างบุคคลากรให้ได้มาตรฐานและเพียงพอในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

3. ส่งเสริมการทัศนศึกษา

4. สืบรวจและรวบรวมหลักฐานต่าง ๆ จากส่วนราชการ องค์กร สถาบันนิติบุคคล และเอกชนผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เพื่อประโยชน์ในการจัดทำสถิติเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

5. สืบรวจ กำหนดพื้นที่และสถานที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวและทรัพยากรทางการท่องเที่ยวที่ต้องสงวนไว้เป็นของรัฐและให้อยู่ในความควบคุมดูแลของ ททท. โดยให้จัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกา

6. สืบรวจ วางแผนและดำเนินการ จัดสร้าง ส่งเสริม อนุรักษ์ พัฒนา บำรุงหรือพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยว ตลอดจนทรัพยากรทางการท่องเที่ยวและคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ

7. ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเท่าที่จำเป็นรวมตบอดถึงการลงทุน หรือร่วมทุนเพื่อเป็นการริเริ่มให้มีการพัฒนาการท่องเที่ยว หรือพัฒนาปัจจัยพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก

<sup>๔๕</sup>โปรดดูมาตรา 9 เรื่องเดียวกัน



ให้แก่พนักงานที่เกี่ยวข้อง

8. กู้หรือยืมเงินภายในและภายนอกราชอาณาจักร
9. ให้อุทธรณ์หรือให้ยืมเงินโดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สิน เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรม

ที่เกี่ยวข้อง

10. ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุนหรือร่วมทุนในกิจการอุตสาหกรรม

ที่เกี่ยวข้อง

11. ถือกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้อุทธรณ์ รับจำนำ จำนอง ทำการแลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้ทูลให้

12. กระทำกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ ททท.

ททท. ได้รับการกำหนดให้ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย<sup>47</sup> พร้อมกันนั้นก็ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ททท. ขึ้นมาคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการวางนโยบาย และควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ ททท.<sup>48</sup> ตลอดจนแต่งตั้งผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ ททท. ตามความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี<sup>49</sup> คณะกรรมการ ททท. ประกอบได้ด้วยบุคคลดังต่อไปนี้คือ<sup>50</sup> นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศหรือผู้แทน ปลัดกระทรวงคมนาคมหรือผู้แทน ปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้แทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือผู้แทน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือผู้แทน เลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติหรือผู้แทน และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสามคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และมีผู้ว่าการ ททท. เป็นกรรมการและเลขาธิการ

<sup>47</sup> เศรษฐกิจและสังคม 1 ( มกราคม - กุมภาพันธ์ 2530 ) : 6

<sup>48</sup> โปรดดูมาตรา 22 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

<sup>49</sup> โปรดดูมาตรา 24 เรื่องเดียวกัน

<sup>50</sup> โปรดดูมาตรา 18 เรื่องเดียวกัน

และรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็ได้แต่งตั้งบุคคลต่อไปนี้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ ททท.<sup>๕๑</sup>

1. พลโท เฉลิมชัย จารุวัตร  
(รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี) ประธานกรรมการ
2. นายโอวาท สุทธิวาที  
(ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ) กรรมการ
3. ม.ล. เชียงชาญ กำภู  
(รองปลัดกระทรวงคมนาคม) กรรมการ
4. นายดิเรก โสภณิกิต์  
(ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย) กรรมการ
5. นายไพศิษฐ์ นิพัฒน์กุล  
(เลขาธิการกรรมการร่างกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกา) กรรมการ
6. นายกฤษ สมบัติศิริ  
(เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) กรรมการ
7. นายเกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา  
(เลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ) กรรมการ
8. พลอากาศโท ไสว ช่างสวนิช กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
9. ร้อยตำรวจโท ฉัตรชัย บุญยะอนันต์ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
10. นายประพันธ์ศักดิ์ แพทยานนท์  
(อุปนายกสมาคมโรงแรมไทยและผู้จัดการโรงแรมเอราวัณ) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
11. พันเอก สมชาย หิรัญกิจ  
(ผู้ว่าการ ททท.) กรรมการและเลขานุการ

<sup>๕๑</sup> "การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย", 25 ปีการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, หน้า 124-

ต่อมาในสมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ชุดที่ 1 มีคณะกรรมการ ททท.  
ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

1. นายสมศักดิ์ ชูโต  
(รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี) ประธานกรรมการ
2. ม.ร.ว. เกษมสไมสร เกษมศรี  
(ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ) กรรมการ
3. นายมนัส คอวานิช  
(รองปลัดกระทรวงคมนาคม) กรรมการ
4. นายดิเรก ใสตสภิตย์  
(ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย) กรรมการ
5. นายไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล  
(เลขานุการกรรมการร่างกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกา) กรรมการ
6. นายวิระ โอสตานนท์  
(รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) กรรมการ
7. นายเกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา  
(รองเลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ) กรรมการ
8. นายวีรพงษ์ รามางกูร  
(ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
9. ร้อยตำรวจโท ฉัตรชัย บุญยะอนันท์  
(กรรมการผู้จัดการบริษัทการบินไทย) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
10. นายประพันธ์ศักดิ์ แพทยานนท์  
(ผู้จัดการโรงแรมเอราวัณ) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
11. พันเอก สมชาย หิรัญกิจ  
(ผู้ว่าการ ททท.) กรรมการและเลขานุการ

ในสมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ชุดที่ 2 (มีนาคม-ธันวาคม พ.ศ. 2524)  
รายชื่อคณะกรรมการยังคงเดิมเป็นส่วนใหญ่ยกเว้นตำแหน่งประธานกรรมการ ททท. เปลี่ยน



เป็น นายถนัด คอมันตร์ รองนายกรัฐมนตรีและหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์

ต่อมาในช่วงรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ชุดที่ 3 (พ.ศ. 2524-2526) ตำแหน่งคณะกรรมการ ททท. เปลี่ยนไปดังนี้คือ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ เปลี่ยนเป็น นายอาสา สารสิน ปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้แทนเปลี่ยนเป็น นายศักดิ์ โภไศยถาวร เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือผู้แทนเปลี่ยนเป็น นายสถาพร กวิตานนท์ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น ร้อยโท วันชัย บุลกุล เข้ามาทำหน้าที่ แทนนายวิระพงษ์ รามางกูร

ในช่วงรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ชุดที่ 4 (พ.ศ. 2526-2529) กรรมการ ททท. ประกอบไปด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

1. นายบัญญัติ บรรทัดฐาน  
(รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี) ประธานกรรมการ
2. นายสวนิต คงศิริ  
(อธิบดีกรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ) กรรมการ
3. นายเสรี สิบสงวน  
(รองปลัดกระทรวงคมนาคม) กรรมการ
4. นายไสว ศิริมงคล  
(ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย) กรรมการ
5. นายทักษพล เจียมวิจิตร  
(ผู้อำนวยการกองกฎหมายต่างประเทศ คณะกรรมการกฤษฎีกา) กรรมการ
6. นายไฉลิต บั้นเปี่ยมรัษฎ์  
(ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) กรรมการ
7. นายประวิทย์ รุยาพร  
(เลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ) กรรมการ
8. นายวิจิตร ณ ระนอง  
(อุปนายกสมาคมโรงแรมไทย) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
9. นายอนันต์ สิริสันต์  
(นายกสมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

10. พลอากาศเอก บัญชา สุขานุศาสตร์  
(กรรมการผู้จัดการบริษัทการบินไทย)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

11. พันเอก สมชาย หิรัญกิจ  
(ผู้ว่าการ ททท.)

กรรมการและเลขานุการ

และในช่วงสมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ชุดที่ 5 (พ.ศ. 2529-2531) คณะกรรมการ ททท. มีตำแหน่งเปลี่ยนไปดังนี้คือ ประธานกรรมการได้แก่ นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (ซึ่งต่อมา นายจิรายุ ได้ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี นายอรุณ ภาณุพงศ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีคนใหม่จึงได้เข้ารับตำแหน่งแทน ตั้งแต่วันที่ 27 กรกฎาคม 2530) ปลัดกระทรวงคมนาคมหรือผู้แทนในฐานะกรรมการเปลี่ยนเป็น นายบุญช้อน บุญสุขะ รองปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศหรือผู้แทนในฐานะกรรมการเปลี่ยนเป็น นายสาโรจน์ ชวนะวิรัช อธิบดีกรมสารนิเทศ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากบริษัทการบินไทยเปลี่ยนเป็น พลอากาศเอก ประหยัด คิษยะศริน และจากสมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยวเปลี่ยนเป็นนางเยาวลักษณ์ แผงสภา นอกจากนี้ยังมีการแต่งตั้ง นายเสรี วังส์ไพจิตร รองผู้ว่าการฝ่ายวางแผนและพัฒนา ททท. เข้ามาเป็นผู้ช่วยเลขานุการ<sup>๕๒</sup>

ส่วนตำแหน่งผู้ว่าการ ททท. นั้น ตลอดสมัยรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จนถึงรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ชุดที่ 5 ยังคงเป็นของพันเอก สมชาย หิรัญกิจ ซึ่งดำรงตำแหน่งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ไม่มีผลให้องค์ประกอบย่อยของสถาบันฝ่ายบริหาร ตลอดจนอำนาจหน้าที่หลักขององค์ประกอบย่อยนี้เปลี่ยนแปลงไปแต่ประการใด กล่าวคือ ในฐานะองค์ประกอบองค์หนึ่งของโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว สถาบันฝ่ายบริหารยังคงมีองค์ประกอบย่อยอันประกอบไปด้วย คณะกรรมการ ททท. และ ททท. ตามเดิม รวมทั้งคณะกรรมการ ททท. ก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบาย และ ททท. ก็ยังคงเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบาย เช่นเดิม

<sup>๕๒</sup> การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, "รายงานประจำปี 2530", หน้า 10

แต่การเปลี่ยนแปลงนี้กลับมีผลให้ลักษณะที่ผู้นำทางทหารหรือหัวหน้าฝ่ายบริหาร จะเข้าไปควบคุมการดำเนินงานของ ททท. และคณะกรรมการ ททท. โดยเข้มงวดตั้งในสมัยอำนาจนิยม นั้น ได้เปลี่ยนไป ในทางทฤษฎีตามมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ที่ได้ระบุให้ ททท. ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย ซึ่งมีอำนาจในการเรียกกรรมการหรือพนักงานใน ททท. มาชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือให้ทำรายงานเสนอ ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งยับยั้งการกระทำของ ททท. ที่เห็นว่าเป็นการขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรี และมาตรา 18 ที่ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ ททท.<sup>๕๓</sup> นั้น แสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้มีเจตนาที่จะมอบอำนาจในการควบคุมดูแลทั้ง ททท. และคณะกรรมการ ททท. ให้กับหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยตรง ซึ่งในกรณีหลังนี้ถือว่าเป็นมอบอำนาจในการกำหนดนโยบายให้กับตัวหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยเด็ดขาด ยิ่งกว่าในสมัยอำนาจนิยมเสียอีก เนื่องจากหัวหน้าฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ที่เข้าไปดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ ททท. เอง ในขณะที่ในสมัยอำนาจนิยมพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อ.ส.ท. ให้อำนาจหัวหน้าฝ่ายบริหารในการแต่งตั้งบุคคลอื่นเข้าไปดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ อ.ส.ท. เท่านั้น แต่ไม่ได้ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารเข้าไปดำรงตำแหน่งเองแต่ประการใด อย่างไรก็ตาม กิติในทางปฏิบัติหัวหน้าฝ่ายบริหารคือนายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งรัฐมนตรีท่านอื่น โดยเฉพาะรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีท่านใดท่านหนึ่ง ให้เข้าไปรับผิดชอบ ททท. และดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ ททท. ทำให้อำนาจต่าง ๆ ตามมาตรา 15 และ 18 ที่เป็นของนายกรัฐมนตรีกลายเป็นอำนาจของรัฐมนตรีผู้ได้รับแต่งตั้งแทน ดังนั้นภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวภายในสถาบันฝ่ายบริหารจึงมีลักษณะที่ถูกลำไยโอนไปให้กับรัฐมนตรีร่วมคณะรัฐบาล แทนที่จะกระจุกตัวอยู่กับหัวหน้าฝ่ายบริหาร ดังในสมัยอำนาจนิยม

นอกจากนี้ตามมาตรา 16 ที่ได้ระบุว่าในกรณีที่ ททท. จะเสนอเรื่องใด ๆ ไปยังคณะรัฐมนตรี ให้ ททท. นำเรื่องเสนอนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เพื่อเสนอต่อไปยังคณะรัฐมนตรีนั้น<sup>๕๔</sup> ในทางปฏิบัติการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ตัวหัวหน้าฝ่ายบริหารก็ได้ถูกลำไยโอนไปสู่รัฐมนตรีท่านนั้นด้วย

<sup>๕๓</sup> การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, "25 ปีการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย", หน้า 145.

<sup>๕๔</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 145



สาเหตุที่ทำให้หัวหน้าฝ่ายบริหารจำเป็นต้องให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้เข้ามาควบคุมดูแล ททท. และดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการ ททท. น่าจะมาจากการที่ในปัจจุบันภาระกิจของหัวหน้าฝ่ายบริหารมีมากมาย และความซับซ้อนของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในสำนักนายกรัฐมนตรีอันเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้นายกรัฐมนตรีจำเป็นต้องแต่งตั้งรัฐมนตรีท่านอื่น ๆ ให้รับผิดชอบสำนักนายกรัฐมนตรี รวมทั้งดูแลหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี แทนตัวหัวหน้าฝ่ายบริหาร

กระนั้นก็ก็ตามตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้เพียงแสดงเจตนาที่จะมอบอำนาจในการตัดสินใจให้กับหัวหน้าฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่ยังไม่แสดงเจตนาที่จะให้มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจให้กับคณะรัฐมนตรีด้วย ลักษณะดังกล่าวนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา 17 ที่ระบุว่า ททท. ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการต่อไปนี้ได้

- (1) กู้ยืมเงินหรือให้กู้ยืมเงินมีจำนวนเกินคราวละห้าล้านบาท
- (2) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน
- (3) จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์อันมีราคาเกินหนึ่งล้านบาท
- (4) จำหน่ายทรัพย์สินอันมีราคาเกินหนึ่งล้านบาทจากบัญชีเป็นสูญ
- (5) ลงทุนหรือร่วมทุนในกิจการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่มีจำนวนเงินเกินห้าล้านบาท<sup>๕๕</sup>

และตามมาตรา 18 ยังแสดงเจตนาดังกล่าวนี้ด้วยการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการ ททท.<sup>๕๖</sup> รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้กรรมการดังกล่าวนี้พ้นจากตำแหน่งด้วย<sup>๕๗</sup> นอกจากนั้นมาตรา 23 ยังกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดและวางระเบียบผลตอบแทนแก่ประธานกรรมการและกรรมการ ททท.<sup>๕๘</sup>

รวมทั้งมาตรา 24 ยังระบุให้คณะกรรมการ ททท. เป็นผู้แต่งตั้งและกำหนดอัตราเงินเดือนผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ ททท. ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมาตรา 26<sup>๕๙</sup>

<sup>๕๕</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้าเดียวกัน

<sup>๕๖</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้าเดียวกัน

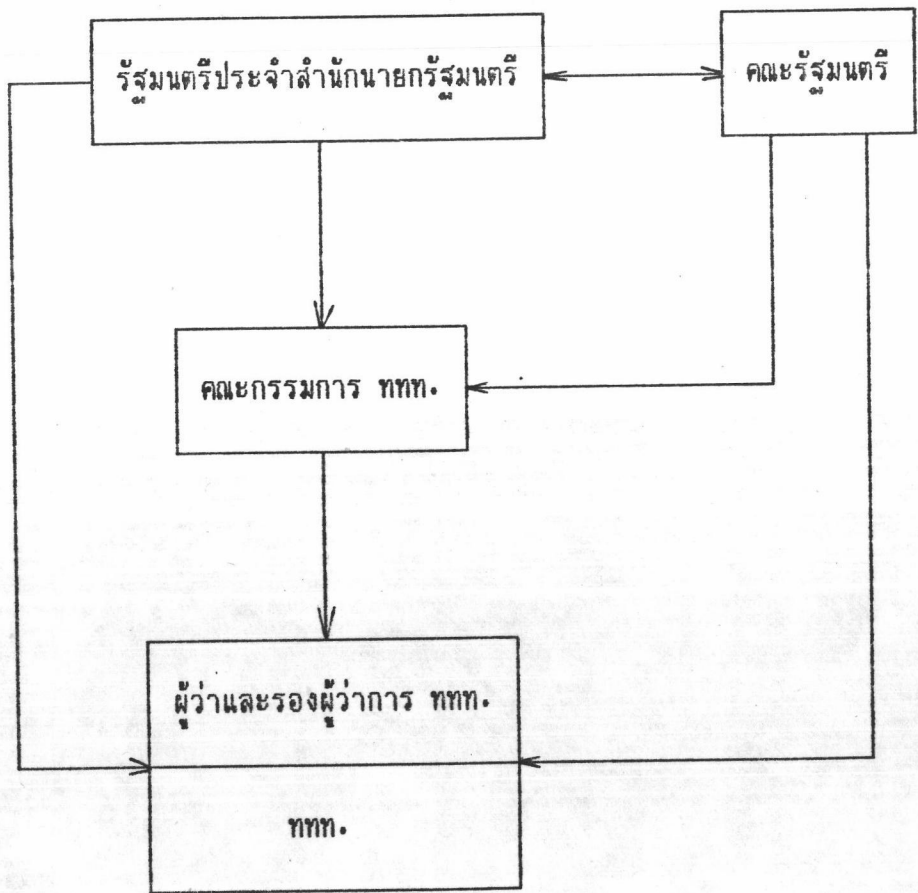
<sup>๕๗</sup> โปรดดูมาตรา 20 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

<sup>๕๘</sup> การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, "25 ปีการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย", หน้า 146

<sup>๕๙</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้าเดียวกัน

ที่ได้ระบุให้ผู้ว่าการหรือรองผู้ว่าการ ททท. พ้นจากตำแหน่งตามคำสั่งของคณะกรรมการ ททท. ก็แสดงให้เห็นว่าอำนาจในการตัดสินใจนโยบายได้รับการถ่ายโอนมาที่คณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการ ททท. อีกส่วนหนึ่งด้วย ซึ่งอำนาจตามมาตรา 23 ข้างต้น ในสมัยอำมาตยาธิปไตยถูกกำหนดให้เป็นของหัวหน้าฝ่ายบริหารทั้งสิ้น

กล่าวโดยสรุปในสมัยกึ่งประชาธิปไตยอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวภายในสถาบันฝ่ายบริหารไม่ได้รวมศูนย์อยู่ที่หัวหน้าฝ่ายบริหารอีกต่อไป แต่ได้ถูกถ่ายโอนไปสู่รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการ ททท. ดังนั้นโครงสร้างการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวภายในสถาบันฝ่ายบริหารจึงมีลักษณะดังต่อไปนี้ (แผนภาพที่ 5.1)



แผนภาพที่ 5.1 : โครงสร้างการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวภายในสถาบันฝ่ายบริหารในระบอบกึ่งประชาธิปไตย

บทบาทและหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว  
 บทบาทและหน้าที่ของสถาบันนิติบัญญัติโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการกำหนด  
 นโยบายด้านการท่องเที่ยวก็คือ การพิจารณาพระราชกำหนดและร่างพระราชบัญญัติด้านการท่องเที่ยว  
 ที่เกี่ยวข้อง ๆ เช่น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ ททท. จะต้องผ่านการ  
 พิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่าย  
 ประจำปีสภาผู้แทนราษฎร ก่อนที่จะมีผลบังคับใช้ เป็นต้น อย่างไรก็ตามในช่วงที่บทเฉพาะกาล  
 ของรัฐธรรมนูญ 2521 ยังมีผลบังคับใช้ บทบาทดังกล่าวนี้ของสภาผู้แทนราษฎรได้ถูกถ่วงดุลโดย  
 วุฒิสภา ซึ่งเข้าพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรด้วย นอกจากนี้  
 ในบางกรณีสถาบันฝ่ายบริหารสามารถแสดงบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว  
 โดยที่สถาบันนิติบัญญัติไม่อาจเข้าไปตรวจสอบได้เลย เช่น การที่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการออก  
 กฎกระทรวง ตามมาตรา 5 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย<sup>๕๐</sup> และการที่ ททท.  
 สามารถเสนอให้รัฐบาลออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดพื้นที่และสถานที่ท่องเที่ยว รวมทั้งทรัพยากร  
 ทางการท่องเที่ยวให้อยู่ในความควบคุมดูแลของ ททท. ได้<sup>๕๑</sup> โดยไม่ต้องผ่านการเห็นชอบของสภา  
 ผู้แทนราษฎรแต่ประการใด

บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว  
 ในกรณีของพรรคการเมืองนั้นโดยทั่ว ๆ ไปก็มีบทบาทและหน้าที่ในกระบวนการกำหนด  
 นโยบายด้านการท่องเที่ยว เช่นเดียวกับการมีบทบาทและหน้าที่ในกระบวนการกำหนดนโยบายอื่น ๆ  
 ดังที่เราได้กล่าวไว้แล้ว อย่างไรก็ตามมีข้อที่น่าสนใจเพิ่มเติมคือ ในขณะที่กรรมการบริหารกลุ่มผล  
 ประโยชน์ด้านธุรกิจอื่น ๆ บางกลุ่มได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดตั้ง หรือเป็นผู้บริหารระดับสูงของ  
 พรรคการเมือง รวมทั้งการลงสมัครรับเลือกตั้ง ไม่ปรากฏว่ามีบุคคลจากกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจ

<sup>๕๐</sup> การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, "25 ปีการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย" .หน้า 142

<sup>๕๑</sup> โปรดดูมาตรา 9 (5) พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522



การท่องเที่ยวใด ๆ เข้าไปเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองในทำนองเดียวกันนี้<sup>๕๒</sup> หรือลงสมัครรับเลือกตั้งแต่ประการใด<sup>๕๓</sup> การที่พรรคการเมืองมีความสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจท่องเที่ยวในระดับต่ำ ย่อมเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่จะทำให้พรรคการเมืองมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวในระดับต่ำด้วย เนื่องจากขาดแรงกระตุ้นโดยตรงจากกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว นอกเหนือจากนี้อาจเกิดจากสาเหตุประการอื่น เช่น การที่พรรคการเมืองขาดนโยบายด้านการท่องเที่ยวที่เป็นของตนเอง เพราะถ้าเราพิจารณาจากนโยบายของพรรคการเมืองต่าง ๆ เราจะพบว่าพรรคการเมืองแทบทุกพรรคจะไม่ได้กล่าวถึงนโยบายด้านการท่องเที่ยวได้เลย<sup>๕๔</sup>

บทบาทและหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหการท่องเที่ยว  
ภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยนอกจากสถาบันฝ่ายบริหาร สถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ และพรรคการเมืองที่เราได้กล่าวถึงไปแล้ว โครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว

<sup>๕๒</sup>อย่างไรก็ดีไม่ได้หมายความว่าไม่มีบุคคลจากกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวเข้าไปเกี่ยวข้องเลยแต่ประการใด เพียงแต่ว่าการเกี่ยวข้องนั้นอยู่ในลักษณะตรงกันข้ามกับนักธุรกิจด้านอื่น ๆ กล่าวคือ นักธุรกิจด้านการท่องเที่ยวบางคนเคยเป็นนักการเมืองมาก่อน แต่เมื่อบุคคลเหล่านี้หันมาดำเนินธุรกิจด้านการท่องเที่ยว หรือมีบทบาทในกลุ่มผลประโยชน์ด้านนี้ ก็ปรากฏว่าบุคคลเหล่านี้ลดกิจกรรมทางการเมืองของตนลง หรือไม่ได้เข้าไปเกี่ยวข้องอีกเลย เช่น คุณหญิงแรม พรหมไมบล บุญประสพ เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วสองสมัยในปี พ.ศ. 2495 และ 2500 และนางสุนิรัตน์ เตลาน เจ้าของโรงแรมรามมา ก็เคยเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองพรรคหนึ่งและเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาแล้วสองสมัยเช่นกัน คือ ในปี พ.ศ. 2495 และ 2518

<sup>๕๓</sup>สัมภาษณ์ ประภัทร สุทธาเวช , ผู้จัดการสมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว , 27 ธันวาคม 2533

<sup>๕๔</sup>โปรดดูนโยบายของพรรคการเมืองต่าง ๆ ได้ใน มานุชญ์ วัฒนโกเมร ข้อมูลพื้นฐานพรรคการเมืองปัจจุบันและพรรคการเมืองกับการเลือกตั้งปี 2522 - 2529 ,

ยังมีองค์ประกอบที่สำคัญอีกองค์ประกอบหนึ่ง คือ คณะอนุกรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหาการท้อง  
 เที่ยว ความเป็นมาของคณะอนุกรรมการนี้เกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้จัดตั้ง  
 คณะกรรมการ กรอ. ขึ้นมาเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2524 คณะกรรมการนี้ประกอบไปด้วยบุคคลจาก  
 ภาครัฐและเอกชน จากภาครัฐได้แก่ รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบงานด้านเศรษฐกิจทั้งหมด หน่วยงานของ  
 รัฐที่เกี่ยวข้อง และจากภาคเอกชนได้แก่ หอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคม  
 อุตสาหกรรมไทย แห่งละ 3 คน ดังต่อไปนี้คือ<sup>๕๖</sup>

- |  |                  |
|--|------------------|
| 1. นายกรัฐมนตรี<br>(พลเอก เปรม ติณสูลานนท์)                          | ประธานกรรมการ    |
| 2. รองนายกรัฐมนตรี<br>(พลตรี ประมวล อติเรกสาร)                       | รองประธานกรรมการ |
| 3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง<br>(นายสมหมาย อุนทรกุล)              | กรรมการ          |
| 4. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย<br>(พลเอก สิทธิ จิรโรจน์)            | กรรมการ          |
| 5. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ<br>(พลอากาศเอก สิทธิ เศวตศิลา) | กรรมการ          |
| 6. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม<br>(พลตรี ชชาติชาย ชุณหะวัณ)      | กรรมการ          |
| 7. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์<br>(นาวาอากาศตรี ปณัฒ์ ปณศรี)        | กรรมการ          |
| 8. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์<br>(นายชวน หลีกภัย)           | กรรมการ          |

<sup>๕๖</sup> รายชื่อเหล่านี้เป็นรายชื่อในปีพ.ศ. 2525 โปรดดู ฐานเศรษฐกิจ (6 - 11

- |   |                            |
|---|----------------------------|
| 9. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม<br>(พลเรือเอก อมร ศิริกาศะ)                                      | กรรมการ                    |
| 10. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี<br>(เรืออากาศโท ศลี มหาสันตนะ<br>และร้อยตำรวจโท ชาญ มนุธรรม) | กรรมการ                    |
| 11. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง<br>(นายสุธี สิงห์เสนห์)                                    | กรรมการ                    |
| 12. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม<br>(นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา)                       | กรรมการ                    |
| 13. ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย<br>(นายบุญกุล ประจวบเหมาะ)                                     | กรรมการ                    |
| 14. เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน<br>(นายสมพร บุญคุปต์)                                   | กรรมการ                    |
| 15. ประธานสภาหอการค้าไทยและตัวแทน 2 คน<br>(นายแพทย์สมภพ สุลังกรกาญจน์)                          | กรรมการ                    |
| 16. นายกสมาคมอุตสาหกรรมไทยและตัวแทน 2 คน<br>(นายถาวร พรประภา)                                   | กรรมการ                    |
| 17. ประธานคณะกรรมการสมาคมธนาคารไทย<br>และตัวแทน 2 คน<br>(นายสมบุรณ์ นันทาภิวัฒน์)               | กรรมการ                    |
| 18. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ<br>และสังคมแห่งชาติ<br>(นายเสนาะ อุนากุล)               | กรรมการและเลขานุการ        |
| 19. นายสถาพร กวิตานนท์  | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

ต่อมาคณะกรรมการ กรอ. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาการท่องเที่ยวขึ้น เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2525 โดยให้มีหน้าที่พิจารณาปัญหาและ



อุปสรรคเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยว ตลอดจนเสนอแนะแนวทางและดำเนินการแก้ไขปัญหานั้น ๆ คณะอนุกรรมการนี้ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ กรอ. และมอบหมายให้ร้อยตำรวจโท ชาญ มนุธรรม รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และกรรมการ กรอ. เป็นประธานคณะอนุกรรมการ ผู้ว่าการ ททท. และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธาน รวมทั้งมีผู้แทนระดับสูงจากภาครัฐบาล และผู้แทนจากภาคเอกชนในสาขาการท่องเที่ยวที่สำคัญร่วมเป็นอนุกรรมการ<sup>66</sup> ผู้แทนจากภาครัฐประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงคมนาคม ผู้แทนจากกรม กอง และหน่วยราชการ ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจำนวน 21 คน รวมทั้งผู้แทนจากรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องจำนวน 4 คน ส่วนผู้แทนจากภาคเอกชนประกอบด้วยผู้แทนจากกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว 3 คน คือ นางชนัดต์ ปิยะอ้อย นายกสภาคโรงแรมไทย นายประเสริฐ อิศวะพรชัย นายกสภาคไทยธุรกิจการท่องเที่ยว และคุณหญิงแรม พรหมโมบล บุญยประสพ สมาคมการค้าไทยอุตสาหกรรมเพื่อการท่องเที่ยว และนักธุรกิจด้านการท่องเที่ยวจำนวน 6 คน รวมทั้งผู้แทนจากสมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทยจำนวน 2 คน ทั้งนี้โดยมีเจ้าหน้าที่ของ ททท. เป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการจำนวน 2 คน<sup>67</sup>

สาเหตุสำคัญของการจัดตั้งคณะกรรมการ กรอ. และคณะอนุกรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหาด้านการท่องเที่ยว เราอาจพิจารณาได้ดังนี้ ในกรณีของ กรอ. เราจะพบได้ว่าในช่วงต้นทศวรรษ 2520 ซึ่งพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น ประเทศไทยได้เผชิญกับปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาภาวะเงินเฟ้อและวิกฤตการณ์น้ำมัน ปัญหาการขาดดุลการค้า และการขาดดุลชำระเงินเรื้อรังติดต่อกันเป็นเวลาหลายปี ตลอดจนปัญหาการขาดเสถียรภาพทางการคลัง กล่าวคือ งบประมาณของรัฐบาลเพิ่มขึ้นเป็นเวลาดูติดต่อกันหลายปี ทำให้รัฐต้องชดเชยการขาดดุล ด้วยการกู้และใช้เงินคงคลัง<sup>68</sup> อันนำไปสู่ภาระหนี้สินของรัฐที่เพิ่มขึ้น และการร่อยหรอของเงินคงคลัง รัฐบาลพลเอก เปรม จึงได้ตระหนักถึงความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจสำคัญ 3 สาขาด้วยกันคือ การค้า การอุตสาหกรรม และ

<sup>66</sup> ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหาด้านการท่องเที่ยว, "รายงานผลการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหาด้านการท่องเที่ยว", (อัคราเนา)

<sup>67</sup> รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหาด้านการท่องเที่ยว ครั้งที่ 1/2525 ณ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (อัคราเนา)

การเงินในการที่จะดึงเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาที่รัฐบาลต้องเผชิญอยู่ การจัดตั้งคณะกรรมการ กรอ. จึงเกิดขึ้นในรูปคณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนดังกล่าว

ส่วนการจัดตั้งคณะอนุกรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหการท่องเที่ยวก็มีสาเหตุเช่นเดียวกับการจัดตั้งคณะกรรมการ กรอ. ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศจากอุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก รัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ จึงได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในการดูดซับเงินตราต่างประเทศ เพื่อนำมาช่วยแก้ไขปัญห เศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจึงได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการดังกล่าวขึ้น โดยดึงเอาส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวที่สำคัญ ตลอดจนนักธุรกิจที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมในคณะอนุกรรมการ โดยหวังว่าคณะอนุกรรมการนี้จะช่วยจัดปัญหาและอุปสรรคด้านการท่องเที่ยวต่าง ๆ ให้คล่อง อันจะมีผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้น

กล่าวโดยสรุปโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยประกอบไปด้วย สถาบันฝ่ายบริหาร (รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว คณะกรรมการ ททท. และ ททท.) สถาปแทนราษฎร พรรคการเมือง คณะอนุกรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหการท่องเที่ยว และกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้เราจะกล่าวในรายละเอียดในตอนต่อไป

#### อำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตย

เราได้กล่าวถึงโครงสร้างการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวภายใต้ระบอบประชาธิปไตยไปแล้ว ต่อไปเราจะกล่าวถึงอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวภายใต้ระบอบดังกล่าวนี้ ดังได้วิเคราะห์ไว้แล้วว่าถึงแม้ว่าบุคคลจากนอกระบบราชการจะได้เข้ามามีอำนาจในการกำหนดนโยบายในสถาบันนิติบัญญัติ โดยเฉพาะในสถาบันฝ่ายบริหาร ก็มีได้หมายความว่าข้าราชการได้สูญเสียอำนาจในการกำหนดนโยบายไปโดยสิ้นเชิง และสำหรับอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวก็เช่นกัน ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงเข้าไปควบคุมอำนาจดังกล่าวนี้ไว้ รวมทั้งได้แสดงบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายด้านการ

<sup>๑๑</sup> เศรษฐสยาม, การผูกขาดเศรษฐกิจไทย, (กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2524), หน้า 188, 143 และ สมาคมเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์, "เส้นทางเศรษฐกิจรัฐบาลเปรม"

ท่องเที่ยวอย่างสำคัญ

อำนาจ บทบาทและอิทธิพลในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว  
ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ\*

เราได้กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวภายในสถาบันฝ่ายบริหารอันเป็นผลมาจากการยกฐานะ อ.ส.ท. ขึ้นเป็น ททท. แล้ว ต่อไปเราจะกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงภายในสถาบันฝ่ายบริหารที่เกิดขึ้นจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2521 อันทำให้บุคคลจากนอกระบบราชการได้เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการและช่วยว่าการกระทรวงต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก แต่การเปลี่ยนแปลงนี้มีผลต่อการเปลี่ยนบุคคลผู้รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยวหรือเปลี่ยนผู้ควบคุมอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว จากบุคคลที่มาจากระบบราชการ มาเป็นบุคคลที่มาจากนอกระบบราชการไม่มากนัก กล่าวคือ ส่วนใหญ่นายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งข้าราชการให้เป็นผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว และ ททท. ในตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ถ้าเราพิจารณาตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว และ ททท. ตั้งแต่รัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ชุดที่ 2 จนถึงรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ชุดที่ 1 ถึง 5 ที่เราได้ให้รายละเอียดไว้แล้วข้างต้น จะพบว่ารัฐมนตรีเหล่านี้เป็นบุคคลที่มาจากระบบราชการแทบทั้งสิ้น คือ พลโท เฉลิมชัย จารุวัสตร์ อดีตผู้อำนวยการ อ.ส.ท. นายสมศักดิ์ ชุโต นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และนายอรุณ ภาณุพงศ์ อดีตข้าราชการจากกระทรวงการต่างประเทศ อย่างไรก็ตามบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งก็ได้มีโอกาสเข้าไปรับ

---

\*ในบทนี้เราจะพิจารณาบทบาทและอิทธิพลในแง่ตัวบุคคล ไม่ใช่ในแง่องค์กรตั้งในบทที่ 4 เนื่องจากเมื่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวเติบโตมากขึ้น ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของ อ.ส.ท. เอง ได้ทำให้ข้าราชการได้เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลด้านการท่องเที่ยวด้วย เราจึงจำเป็นต้องพิจารณาในแง่ตัวบุคคลเป็นหลัก อย่างไรก็ตามเราจะพิจารณาในแง่องค์กร โดยเฉพาะ ททท. ควบคู่ไปด้วย และเมื่อเราพิจารณาในแง่บทบาทและอิทธิพลในการกำหนดนโยบายของตัวบุคคลแล้ว เราก็จะพิจารณาควบคู่ไปกับอำนาจในการกำหนดนโยบายด้วย เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกันอย่างแยกไม่ออก



ผิดชอบด้านการท่องเที่ยว และ ททท. ด้วยเช่นกัน คือ นายถนัด คอมันตร์ และนายบัญญัติ บรรทัดฐาน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งและมาจากพรรคประชาธิปัตย์ทั้งคู่

การที่ข้าราชการได้เข้ามารับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว และ ททท. ดังกล่าวนี้นำให้ข้าราชการเหล่านี้ได้เข้าไปดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ ททท. อีกตำแหน่งหนึ่งด้วย ข้าราชการเหล่านี้จึงมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 15 16 และ 18 ของพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยที่เราได้วิเคราะห์ไว้แล้วข้างต้น ข้าราชการในตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวนี้นำให้เข้าไปรวบอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวภายในสถาบันฝ่ายบริหารไว้โดยสิ้นเชิง คือ นอกจากจะเข้าไปควบคุมดูแล ททท. ซึ่งเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายด้านการท่องเที่ยวของรัฐแล้ว ยังเข้าไปควบคุม คณะกรรมการ ททท. ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายให้ ททท. นำไปปฏิบัติด้วย อันเท่ากับเป็นการควบคุมทั้งในขั้นการริเริ่มนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ลำดับต่อไปถ้าย้อนกลับไปพิจารณาถึงการจัดตั้ง ททท. และ คณะกรรมการ ททท.

ในแง่ของอำนาจและบทบาทในการกำหนดนโยบายแล้วเราจะพบว่า

1) ความพยายามในการยกฐานะของ อ.ส.ท. ขึ้นเป็น ททท. เกิดจากแรงผลักดันของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ พันเอก สมชาย หิรัญกิจ ผู้อำนวยการ อ.ส.ท. ในขณะนั้น<sup>๕</sup> อันแสดงให้เห็นว่าฝ่ายบริหาร อ.ส.ท. (ททท.) ได้มีบทบาทในการริเริ่มนโยบายอย่างสำคัญ นอกจากนั้นยังมีจุดมุ่งหมายในการขยายวัตถุประสงค์ตลอดจนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบด้านการท่องเที่ยวขององค์กรนี้ให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ประการแรกที่เราจะเห็นได้ก็คือการนิยามความหมายของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ในพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยให้กว้างขวางขึ้น ดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว

ประการที่สองถ้าเราวิเคราะห์ถึงวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของ ททท. โดยการเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของ อ.ส.ท. ซึ่งเราได้กล่าวถึงแล้ว โดยละเอียด จะพบว่าในภาพรวมวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของ ททท. กับ อ.ส.ท. มุ่งไปในทิศทางเดียวกัน แต่ของ ททท. ครอบคลุมมากกว่า อย่างไรก็ตาม ททท. ไม่มีอำนาจหน้าที่สอดคล้องการดำเนินงานต่าง ๆ ของธุรกิจด้านการท่องเที่ยวของเอกชน รวมทั้งไม่มีอำนาจหน้าที่ในการ

<sup>๕</sup> เศรษฐกิจและสังคม 1 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2530): 54

ดำเนินการจัดตั้งสมาคมในความอุปถัมภ์ของ ททท. ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ในขณะที่ อ.ส.ท. ซึ่งเกิดขึ้นในสมัยอำนาจนิยมมีอำนาจหน้าที่นี้อยู่ แต่อำนาจหน้าที่ ททท. ก็กลับไปเพิ่มในส่วนที่อำนาจหน้าที่ของ อ.ส.ท. ไม่มีเช่นกัน คือ ในด้านการจัดทำแผนแม่บทของรัฐในการพัฒนาและบูรณะสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ<sup>70</sup> รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการลงทุนและร่วมลงทุนในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ตลอดจนการกู้ยืมเงินและการออกพันธบัตรต่าง ๆ เป็นต้น

การจัดทำแผนแม่บทของรัฐในการพัฒนาและบูรณะสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ที่ ททท. มีอยู่นั้น ทำให้ฝ่ายบริหาร ททท. สามารถผลักดันให้แผนแม่บทดังกล่าวนี้ได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฯ ฉบับที่ 4 5 และ 6<sup>71</sup> ไม่แต่เท่านั้นแผนดังกล่าวนี้ ได้กลายเป็นแนวทางที่รัฐบาล "กึ่ง" ราชการรับเอามาเป็นนโยบายในการบริหารประเทศของตน จึงเท่ากับว่าเจ้าหน้าที่ของ ททท. มีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวของรัฐบาลไปโดยปริยาย

ส่วนอำนาจหน้าที่ในการลงทุนและร่วมลงทุนในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว นั้น ดังที่เราได้กล่าวไว้ในบทที่ 4 ว่า รัฐในแบบอำนาจนิยมต้องการใช้ อ.ส.ท. เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ด้านการท่องเที่ยว แต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จ เมื่อ อ.ส.ท. ถูกยกฐานะขึ้นเป็น ททท. จึงมีการเพิ่มอำนาจด้านนี้ไว้ให้อย่างมาก ในทางปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่มี ฝ่ายบริหาร ททท. ได้พยายามที่จัดตั้งบริษัทพัฒนาการท่องเที่ยวขึ้น เพื่อลงทุนในโครงการซึ่งปรากฏอยู่ตามแผนหลักพัฒนาการท่องเที่ยวของจังหวัดต่าง ๆ ตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวหรือแผนแม่บทในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฯ ซึ่ง ททท. ได้จัดทำขึ้น อย่างไรก็ตามความพยายามนี้ก็ยังไม่บรรลุผล อันมีสาเหตุประการหนึ่งมาจากการที่บริษัทพัฒนาการท่องเที่ยวต้องใช้งบลงทุนสูง รัฐบาลในขณะนั้นไม่สามารถให้การสนับสนุนด้านการเงินได้ ฝ่ายบริหาร ททท. จึงได้หันไปลงทุนในธุรกิจด้านการท่องเที่ยวที่ใช้เงินลงทุนไม่มากนักจำนวน 2 - 3 โครงการ<sup>72</sup> และการลงทุนนี้ถ้าพิจารณาในแง่ธุรกิจแล้วยังประสบผลสำเร็จน้อย และเรื่องการลงทุนของ ททท. นี้มีข้อน่าสังเกตเพิ่มเติมว่าเดิม อ.ส.ท. (ซึ่งไม่มี

<sup>70</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน และโปรดดูมาตรา 8 ข้อ (5) และ (6) พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

<sup>71</sup> การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, "25 ปีการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย", หน้า 52-55

<sup>72</sup> เรื่องเดียวกัน . หน้า 94 - 95

อำนาจหน้าที่ในการลงทุน) ได้รับโอนกิจการโรงแรมบางแสน สนามกอล์ฟบางพระ และโรงแรม  
เขาใหญ่ จากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมาดำเนินการ การดำเนินการส่วนใหญ่ประสบภาวะ  
ขาดทุน จนต้องให้เอกชนเข้ามาเข้าดำเนินการแทน<sup>73</sup>

โดยทั่วไป ไปจากการสอบถามตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว พบว่า  
กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวค่อนข้างจะไม่เห็นด้วยกับการที่ ททท. จะจัดตั้งบริษัท  
พัฒนาการท่องเที่ยวขึ้น รวมทั้งเข้าไปมีบทบาทในการลงทุนหรือร่วมลงทุนอื่น ๆ<sup>74</sup> ความจริงเช่นนี้  
แสดงให้เห็นว่ากลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว มีความกังวลอยู่ว่าการที่ ททท. ซึ่งเป็น  
หน่วยงานของรัฐ และได้ควบคุมทรัพยากรแห่งอำนาจและเงินไขสำคัญด้านอุตสาหกรรมการ  
ท่องเที่ยวไว้ หันมาดำเนินธุรกิจเสียเอง ก็อาจจะทำความเสียหายให้กับธุรกิจของเอกชนได้

2) มีความพยายามในการกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนได้เข้าไปควบคุมอำนาจ  
ในการกำหนดนโยบายในคณะกรรมการ ททท. ด้วยการกำหนดให้คณะกรรมการ ททท. ส่วนใหญ่  
ประกอบขึ้นจากบุคคลที่มาจากสถาบันข้าราชการพลเรือน และระบุไว้อย่างชัดเจนว่าให้ปลัดกระทรวง  
หรือผู้แทนมาดำรงตำแหน่งนี้ ดังนั้นคณะกรรมการ ททท. จากทั้งหมดจำนวน 10 คน (ไม่นับตำแหน่ง  
ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิรวมเข้าไปด้วย) จึงเป็นข้าราชการพลเรือนถึง 7 คน  
นอกเหนือจากนั้นเป็นตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนทั้งหมด 3 คน ในระยะแรก ๆ ก็ได้มีการ  
แต่งตั้งข้าราชการเข้าไปเกือบทั้งหมด คือ ในสมัยรัฐบาลพลเอก เกียติศักดิ์ ชเมนนันท์ จนถึงรัฐบาล  
พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ชุดที่ 2 (ประมาณพ.ศ. 2522 ถึง 2524) 2 ใน 3 ของกรรมการ  
ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นบุคคลที่มาจากระบบราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ พลอากาศโท ไสว ช่วงสุนิษ  
และร้อยตำรวจโท ฉัตรชัย บุญยอนันต์ ลักษณะดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงเจตนาที่จะปิดกั้นไม่ให้  
บุคคลจากนอกระบบราชการ โดยเฉพาะบุคคลที่มาจากทางเลือกตั้งได้ เข้ามามีอำนาจและบทบาท  
ในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวในคณะกรรมการ ททท. เราจะเห็นเจตนานี้ได้ชัดเจน  
ขึ้นอีกถ้าเราเปรียบเทียบบทบัญญัติที่เกี่ยวกับคณะกรรมการ ททท. กับบทบัญญัติที่เกี่ยวกับคณะกรรมการ  
อ.ส.ท. ในสมัยอำมาตยาธิปไตยและสมัยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์

<sup>73</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 93 - 94

<sup>74</sup> สัมภาษณ์ ประภัสร์ สุทาเวศ , ผู้จัดการสมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว, 27



ในสมัยอำมาตยาธิปไตยนั้นถึงแม้รัฐบาลทหารได้แต่งตั้งข้าราชการเข้าไปดำรงตำแหน่ง คณะกรรมการ อ.ส.ท. ทั้งหมด แต่ถ้าเราพิจารณาตามบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการ อ.ส.ท. จะพบว่าบทบัญญัติเพียงแต่กำหนดไว้ว่าคณะกรรมการ อ.ส.ท. จะมีจำนวนไม่น้อยกว่าและไม่เกิน จำนวนเท่าใดเท่านั้น ไม่ได้ระบุให้บุคคลใดเข้าดำรงตำแหน่ง ดังนั้นถ้ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง เข้ามาบริหารประเทศในขณะที่บทบัญญัตินี้ยังมีผลบังคับใช้อยู่ รัฐบาลพลเรือนอาจจะแต่งตั้งบุคคลที่มาจาก การเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ อ.ส.ท. ได้ ในขณะที่บทบัญญัติของคณะกรรมการ ททท. มีลักษณะตายตัวว่าต้องเป็นบุคคลจากหน่วยงานราชการเท่านั้น ดังนั้นถึงแม้รัฐบาล พลเรือนเข้ามาบริหารประเทศก็จะมีผลต่อตำแหน่งคณะกรรมการ ททท. เพราะส่วนใหญ่ได้รับการกำหนดไว้แล้วว่าเป็นข้าราชการนั่นเอง ยกเว้นจะมีการแก้ไขบทบัญญัตินี้เท่านั้น ส่วนใน สมัยรัฐบาลนายสัญญาฯ นั้น แม้ว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการ อ.ส.ท. ได้ระบุไว้อย่างชัดเจน เช่นเดียวกับบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการ ททท.ว่าจะให้บุคคลใดมาดำรงตำแหน่ง แต่การระบุ นั้นส่วนใหญ่ได้ระบุให้บุคคลในระดับรัฐมนตรีมาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ อ.ส.ท. ไม่ได้ระบุให้ บุคคลจากหน่วยราชการมาดำรงตำแหน่ง ตำแหน่งคณะกรรมการ อ.ส.ท. ในสมัยนั้นจึงไม่มีลักษณะ ตายตัว กล่าวคือถ้าตำแหน่งรัฐมนตรีที่ระบุในคณะกรรมการมาจากการเลือกตั้งเมื่อใด บุคคลที่ไม่ได้ มาจากราชการก็จะได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวในคณะกรรมการ อ.ส.ท. เป็นส่วนใหญ่ทันที เช่น เมื่อรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ และรัฐบาล ม.ร.ว. เส็นีย์ ปราโมช เข้ามาบริหารประเทศ ตามลำดับ คณะกรรมการ อ.ส.ท. ก็ประกอบด้วยกรรมการซึ่ง เป็นบุคคลที่มาจาก การเลือกตั้งแทบทั้งหมด

การกำหนดให้กรรมการในคณะกรรมการ ททท. เป็นบุคคลที่มาจากราชการเป็น ส่วนใหญ่นั้น ในทางปฏิบัติได้มีผลทำให้ข้าราชการมีบทบาทครอบงำการกำหนดนโยบายในคณะกรรมการ ททท. โดยสิ้นเชิง แม้ว่าในระยะหลังจะมีการแต่งตั้งบุคคลที่เป็นตัวแทนของธุรกิจด้านการ ท่องเที่ยวและกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวเข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 2 คน จากทั้งหมด 3 คน บทบาทของบุคคลเหล่านี้ในการกำหนดนโยบายด้าน การท่องเที่ยวในคณะกรรมการ ททท. ยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ ข้าราชการยังคงมีบทบาท ดังกล่าวนี้ในระดับสูง บทบาทส่วนใหญ่ของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวนี้จะอยู่ในรูปของการให้ ข้อมูลต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการ และข้อมูลนี้เหล่านี้จะมาจากส่วนที่เป็นของข้าราชการด้วย และการ ตัดสินใจขั้นสุดท้ายในคณะกรรมการจะตกอยู่กับประธานกรรมการซึ่งเป็นข้าราชการ และในการ

ตัดสินใจนี้ส่วนใหญ่ข้อมูลจากข้าราชการจะมีผลต่อการตัดสินใจของประธานกรรมการ มากกว่า ข้อมูลจากกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว<sup>75</sup>

เมื่อพิจารณาถึงตอนนี้เราก็จำเป็นต้องย้อนกลับไปพิจารณาในแง่โครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวเล็กน้อย เนื่องจากมีความเชื่อมโยงกันอยู่ จากข้อเท็จจริงที่ได้กล่าวมาถึงอำนาจ บทบาทและอิทธิพลของของข้าราชการในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว ได้แสดงให้เห็นว่า สถาบันฝ่ายบริหาร (ในที่นี้หมายถึงรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว) ในฐานะที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งของโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตย และคณะกรรมการ ททท. (รวมทั้ง ททท.) ในฐานะองค์ประกอบย่อยภายในสถาบันฝ่ายบริหาร ยังคงถูกรอบครองโดยข้าราชการ ซึ่งแทบไม่แตกต่างไปจากระบอบอำมาตยาธิปไตยแต่ประการใด เพียงแต่เปลี่ยนจากข้าราชการทหารมาเป็นข้าราชการพลเรือนเท่านั้น

นอกจากนี้เราจะพบว่าข้าราชการบางท่านได้แสดงบทบาทและอิทธิพลในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวอย่างสำคัญเป็นพิเศษ เช่น ในกรณีของพลโท เฉลิมชัย จารุวัตร์ นายทหารผู้นี้ได้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ อ.ส.ท. ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 ถึง 2519 หลังจากนั้นเมื่อ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จัดตั้งรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ 2521 พลโท เฉลิมชัย ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว และ ททท. รวมทั้งดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ ททท. เป็นคนแรก นอกจากนั้นพลโท เฉลิมชัย ยังเคยดำรงตำแหน่งนายกสมาคมโรงแรมไทย อันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวที่สำคัญกลุ่มหนึ่ง รวมทั้งดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริษัทสหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว อันเป็น

<sup>75</sup> อย่างไรก็ตามบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวมีแนวโน้มในการเพิ่มความสำคัญขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะการยอมรับจากข้าราชการในคณะกรรมการ , สัมภาษณ์ ข้าราชการผู้เคยเป็นกรรมการในคณะกรรมการ ททท. สมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ด้วยแบบสอบถาม , มกราคม 2534

บริษัทร่วมทุนระหว่างบุคคลในคณะรัฐบาลกับเอกชน บริษัทนี้เป็นผู้ดำเนินกิจการโรงแรมเอราวัณ<sup>76</sup> ผลงานของพลโท เฉลิมชัย ในช่วงที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี คือ การกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว 15 ประการ รวมทั้งการประกาศให้ปี พ.ศ. 2523 เป็นปีท่องเที่ยวไทยเป็นครั้งแรก<sup>77</sup> แนวความคิดดังกล่าวนี้ได้กลายเป็นแนวทางที่รัฐบาล "กึ่ง" ข้าราชการชุดต่อ ๆ มานำมาประกาศเป็นนโยบายด้านการท่องเที่ยวของตน

ในที่นี้เราจะชี้ให้เห็นความชัดเจนขึ้นโดยการเปรียบเทียบให้เห็นความคล้ายคลึงกันระหว่างนโยบายด้านการท่องเที่ยวบางข้อของพลโท เฉลิมชัย จารุวัสตร์ กับนโยบายด้านการท่องเที่ยวของรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ชุดที่ 4 (พ.ศ. 2526 ถึง 2529) นโยบายของพลโท เฉลิมชัย มีดังนี้คือ "ให้กรมการบินพาณิชย์ บริษัทการบินไทย จำกัด บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด และ ททท. ปรึกษาร่วมกันเพื่อวางนโยบายผ่อนผันและอำนวยความสะดวกให้แก่สายการบินจากต่างประเทศในปี 2523 ซึ่งเป็นปีการท่องเที่ยวไทย เป็นกรณีพิเศษในเรื่องต่อไปนี้คือ ส่งเสริมและอำนวยความสะดวก เพื่อชักจูงให้มีสายการบินต่างประเทศเปิดบริการมายังประเทศไทยมากขึ้น..."<sup>78</sup> ส่วนนโยบายของพลเอก เปรม ที่แถลงต่อรัฐสภามีว่า "...ส่วนการขนส่งทางอากาศนั้นจะขยายขอบเขตการดำเนินงานให้สัมพันธ์กับการขยายตัวของความต้องการในการขนส่งทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ โดยเฉพาะจะให้สนองการขยายตัวของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว..."<sup>79</sup>

ลักษณะเช่นนี้คือตัวชี้อีกประการหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของข้าราชการที่มีต่อการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวของรัฐบาลในระดับสูง ในทำนองเดียวกับที่เราได้กล่าวถึงตัวชี้ประการอื่นไปแล้ว อันเนื่องจากการที่ข้าราชการได้เข้าไปผูกขาดอำนาจในการกำหนดนโยบายไว้เป็นเวลานาน โดยปราศจากการถ่วงดุลจากบุคคลจากนอกระบบราชการอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง หรือนักธุรกิจด้านการท่องเที่ยว และในกรณีของพลโท เฉลิมชัย จารุวัสตร์ การอยู่ในตำแหน่งที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย หรือผู้อำนวยการ อ.ส.ท. ติดต่อกันนานถึง

<sup>76</sup> ปรีชา แดงโรจน์ , การโรงแรม , หน้า 104 - 105

<sup>77</sup> พันเอก สมชาย หิรัญกิจ "ปีท่องเที่ยวไทย 2523" (อัครสำเนาะ)

<sup>78</sup> ไพรศุ เรื่องเดียวกัน

<sup>79</sup> การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, "25 ปีการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย" , หน้า 32



16 ปี ภายใต้ระบอบอำมาตยาธิปไตยนั้น ย่อมทำให้นายทหารท่านนี้สามารถสะสมทรัพย์สินากร  
แห่งอำนาจ และขารมี ด้านการท่องเที่ยว อันเป็นข้อเกิดของอิทธิพล ได้อย่างอุดม และทรัพย์สินากร  
แห่งอำนาจและขารมีนี้ไม่ได้แสดงอิทธิพลในระบอบนั้นเท่านั้น แต่ยังคงแสดงผลของมันในยุคสมัยต่อมา  
หรือในระบอบกึ่งประชาธิปไตยด้วย

การที่ข้าราชการเข้าไปมีบทบาทหรือมีอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว  
เราจะพิจารณาได้อีกในกรณีของคณะอนุกรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหาการท่องเที่ยว เราจะพบ  
ว่า จำนวนอนุกรรมการจำนวนประมาณ 42 คน นั้น ประกอบไปด้วยข้าราชการพลเรือน และ  
เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นส่วนใหญ่ คือ มีจำนวนถึง 29 คน ในขณะที่ตัวแทนจากกลุ่มผลประโยชน์ด้าน  
ธุรกิจและด้านธุรกิจการท่องเที่ยว รวมทั้งนักธุรกิจด้านการท่องเที่ยวมีจำนวนเพียง 11 คน  
เท่านั้น สัดส่วนระหว่างข้าราชการและตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวเหล่านี้  
มีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก ตลอดเวลาที่คณะอนุกรรมการชุดนี้ดำเนินงานอยู่

จากลักษณะดังกล่าวนี้จึงมีแนวโน้มที่ข้าราชการพลเรือน และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีบทบาท  
ในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวในคณะอนุกรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหาการท่องเที่ยว  
สูงกว่าตัวแทนจากกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจและด้านธุรกิจการท่องเที่ยว ตลอดจนนักธุรกิจที่เกี่ยวข้อง  
และเป็นที่น่าสังเกตว่าคณะอนุกรรมการชุดนี้ ไม่มีบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งได้รับการ  
แต่งตั้งให้เข้าร่วมเป็นอนุกรรมการแม้แต่คนเดียว ในขณะที่คณะกรรมการ กรอ. ยังมีรัฐมนตรีที่มา  
จากการเลือกตั้งเข้าร่วมเป็นกรรมการบ้าง ดังนั้นโครงสร้างของคณะอนุกรรมการ กรอ. เพื่อ  
แก้ไขปัญหาการท่องเที่ยว จึงเป็นโครงสร้างที่ตายตัวของความสัมพันธ์ 2 ฝ่าย ระหว่างข้าราชการ  
กับตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ด้านการท่องเที่ยวและนักธุรกิจเท่านั้น โดยที่นักการเมืองหรือตัวแทนที่มา  
จากการเลือกตั้งของประชาชน ไม่มีโอกาสเข้าไปมีบทบาทในคณะอนุกรรมการนี้เลย ส่วนโครง  
สร้างของ กรอ. เป็นโครงสร้างที่ไม่ตายตัวของความสัมพันธ์ 2 ฝ่าย ระหว่างข้าราชการ  
กับตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจ ซึ่งนักการเมืองหรือตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน  
มีโอกาที่จะเข้าไปมีบทบาทใน กรอ. ดังนั้นโครงสร้างของ กรอ. จึงมีโอกาเป็นโครงสร้าง  
ความสัมพันธ์ 3 ฝ่าย ระหว่างข้าราชการ ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจ กับบุคคลที่มาจาก  
การเลือกตั้ง

นอกจากนั้นถ้าพิจารณาย้อนกลับไปในแง่โครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว คณะอนุกรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหาการท่องเที่ยว ซึ่งประกอบอยู่ในโครงสร้างนี้ด้วย ก็ได้ถูกรอครองโดยข้าราชการ เช่นเดียวกับสถาบันฝ่ายบริหารหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว และคณะกรรมการ ททท. ที่เราได้กล่าวไว้ ดังนั้นจึงเหลือองค์ประกอบอื่น ๆ ของโครงสร้างนี้ซึ่งมิได้ตกอยู่ภายใต้การครอบครองของข้าราชการ คือ นครการเมือง สมาชิกแทนราษฎร และกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว แต่สององค์ประกอบแรกก็มีบทบาทไม่มากนัก จึงเหลือองค์ประกอบหลัง ซึ่งจะมิตบาทและอิทธิพลอย่างไร เราจะพิจารณาต่อไปในตอนท้ายของบทนี้

เราได้พิจารณาถึงบทบาทและอิทธิพลของข้าราชการ และฝ่ายบริหาร ททท. ในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวในภาพกว้าง ๆ ไปแล้ว ต่อไปจะกล่าวถึงบทบาทดังกล่าวนี้ในกรณีเฉพาะ 3 กรณี คือ นโยบายปีท่องเที่ยวไทย 2523 และ 2530 แผนพัฒนาการท่องเที่ยวในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฯ และการจัดตั้งทบวงการท่องเที่ยว

#### บทบาทของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐกับนโยบายปีท่องเที่ยวไทย

##### บทบาทของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐกับนโยบายปีท่องเที่ยวไทย 2523

เมื่อพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ 2521 รัฐบาลต้องเผชิญกับปัญหาด้านเศรษฐกิจต่าง ๆ อย่างรุนแรง อาทิ ปัญหาการขาดดุลการค้า การขาดดุลการชำระเงิน เป็นต้น<sup>๑๐</sup> พลโท เฉลิมชัย จารุวัสตร์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และประธานกรรมการ ททท. ในขณะนั้น จึงได้เสนอมาตรการส่งเสริมการท่องเที่ยว 15 ประการต่อรัฐบาล เพื่อที่จะแสวงหาเงินตราต่างประเทศจากนักท่องเที่ยวมาช่วยบรรเทาปัญหาดังกล่าว<sup>๑๑</sup> คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการและประกาศใช้มาตรการส่งเสริมการท่องเที่ยว 15 ประการ และ 1 ในมาตรการ 15 ประการ ก็คือ การให้ ททท. ประกาศปี 2523 เป็นปีท่องเที่ยว

<sup>๑๐</sup> สมาคม เศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, "เส้นทางเศรษฐกิจรัฐบาลเปรม", หน้า 131

<sup>๑๑</sup> พันเอก สมชาย หิรัญกิจ "ปีท่องเที่ยวไทย 2523" (อัคราเนา)

เที่ยวไทย และให้ดำเนินมาตรการส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยเร่งด่วน ส่วนมาตรการอื่น ๆ ที่เหลือเป็นมาตรการที่กำหนดให้หน่วยราชการต่าง ๆ ช่วยอำนวยความสะดวกและเร่งแก้ไข ปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการที่นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศจะเดินทางไปท่องเที่ยว ยังจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ และมาตรการที่น่าสนใจควรจะกล่าวถึงในรายละเอียดก็คือ การ ให้สำนักงานประมาณจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนิน งานตามโครงการเผยแพร่โฆษณาในปีงบประมาณ 2522 และ 2523 เพิ่มเติมให้ ททท. เป็นกรณีพิเศษ เพื่อให้สามารถเร่งรัดเผยแพร่ ส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาประเทศไทยมากขึ้นโดยเร่งด่วน

ฝ่ายบริหาร ททท. ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน ตามมาตรการดังกล่าวนี้ และฝ่ายบริหาร ททท. ได้กำหนดโครงการปีการท่องเที่ยวไทยขึ้น 8 โครงการ โดย ททท. เป็นผู้รับผิดชอบร่วมกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง

และผลของมาตรการในการส่งเสริมการท่องเที่ยวต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ ทำให้รายได้ จากการท่องเที่ยวในปี พ.ศ. 2523 เพิ่มขึ้นถึงเกือบสองหมื่นล้านบาท และเพิ่มขึ้นถึงเกือบ ร้อยละหกสิบ ถ้าเปรียบเทียบกับรายได้ในปีที่ผ่านมา รวมทั้งยังมากกว่ารายได้ที่ประมาณ การไว้เกือบหนึ่งเท่าตัว และถ้านำรายได้จากการท่องเที่ยวในปีดังกล่าวนี้ไปเปรียบเทียบกับ รายได้จากสินค้าออก รายได้จากการท่องเที่ยวได้ขึ้นมาอยู่ในอันดับที่ 2 และในอีก 2 ปีต่อมา รายได้จากการท่องเที่ยวได้ไต่ขึ้นมาอยู่ในอันดับที่ 1<sup>๒๒</sup>

มาตรการส่งเสริมการท่องเที่ยวหรือปีท่องเที่ยวไทย 2523 นี้เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของ การกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวที่ริเริ่มโดยข้าราชการ ไม่ว่าจะเป็นพลโท เฉลิมชัย จารุวัตร พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ข้าราชการอื่น ๆ ในคณะรัฐมนตรีซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการ เกือบทั้งหมด ข้าราชการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของ ททท. โดยที่บุคคลจาก นอกกระบบราชการหรือที่มาจากการเลือกตั้งแทบไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับแต่ประการใด ยิ่งไปกว่านั้น โครงการต่าง ๆ ที่จัดขึ้นมีการแสวงหาความร่วมมือจากกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว น้อยมาก อันหมายความว่ากลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวแทบจะไม่มีบทบาทในการ กำหนดนโยบายนี้เลย<sup>๒๓</sup> ลักษณะเช่นนี้น่าจะมีสาเหตุประการหนึ่งมาจากการที่ก่อนหน้านี้ในสมัยรัฐบาล

<sup>๒๒</sup> "การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย . 25 ปีการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย "

<sup>๒๓</sup> "โปรดคสุมาคมโรงแรมไทย "รายงานประจำปี 2523"



พลเอก เกรียงศักดิ์ ชุตนทรกุล กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวต่าง ๆ ได้ออกมารวมตัวกัน คัดค้านร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบธุรกิจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ซึ่งเสนอโดย ททท.

(อ.ส.ท.) จนกระทั่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ไม่ได้ผ่านการเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ทั้งสองฝ่ายมีความรู้สึกของการเผชิญหน้ากันเกิดขึ้น<sup>๕๔</sup> อันอาจมีผลต่อเนื่องมาถึง นโยบายปีท่องเที่ยวไทย 2523 ด้วย ส่วนสาเหตุอีกประการหนึ่งก็คือ ฝ่ายบริหาร ททท.

ยังเห็นความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวไม่มากนัก คณะกรรมการหรือ อนุกรรมการอื่น ๆ ที่ ททท. จัดตั้งขึ้น ก็มีตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้เข้าร่วมด้วยน้อย<sup>๕๕</sup> โดยเฉพาะการยกร่างพระราชบัญญัติที่ถกคัดค้านนี้ ก็ไม่มีตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวนี้ เข้าไปเกี่ยวข้องกับแต่ละประการใด ดังจะชี้ให้เห็นในรายละเอียดต่อไปภายหลัง

#### บทบาทของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐกับนโยบายปีท่องเที่ยวไทย 2530

ในการวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยวในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530 - 2534 ฝ่ายบริหาร ททท. ได้กำหนดโครงการปีท่องเที่ยวไทย (พ.ศ. 2530 - 2531) ไว้ในแผน<sup>๕๖</sup> พร้อมกันนั้นในปี พ.ศ. 2528 ฝ่ายบริหาร ททท. ได้เสนอโครงการการประกาศปี 2530 เป็นปีท่องเที่ยวไทย ต่อรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติ ต่อมาฝ่ายบริหาร ททท. ได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานปีท่องเที่ยวไทย 2530 โดยให้ประกอบด้วยตัวแทนจากภาครัฐและเอกชน คณะรัฐมนตรีได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวขึ้น โดยมีนายจिरายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการจากภาครัฐ ซึ่งได้แก่ข้าราชการจากหน่วยงานต่าง ๆ ระดับปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้อำนวยการ เลขาธิการ ผู้บังคับการ และผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ ททท. จำนวน 27 คน ส่วนกรรมการจากภาคเอกชน

<sup>๕๔</sup> สัมภาษณ์ ประภัทร สุทธาเวช, ผู้จัดการสมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว, 27 ธันวาคม

2533

<sup>๕๕</sup> สมาคมโรงแรมไทย "รายงานประจำปี 2520 และ 2521"

<sup>๕๖</sup> การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, "แผนพัฒนาการท่องเที่ยวในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534), (อัคราเนหา)

ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ตัวแทนจากกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว จำนวน 12 คน คณะกรรมการดำเนินงานปีท่องเที่ยวไทย 2530 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นอีก 3 คณะ คือ คณะอนุกรรมการพัฒนากิจกรรมปีท่องเที่ยวไทย 2530 ประกอบไปด้วยอนุกรรมการจากภาครัฐจำนวน 38 คน และอนุกรรมการจากภาคเอกชน ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว จำนวน 12 คน คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์ต่างประเทศปีท่องเที่ยวไทย 2530 ประกอบไปด้วยอนุกรรมการจากภาครัฐจำนวน 19 คน และอนุกรรมการจากภาคเอกชนจำนวน 12 คน และ คณะอนุกรรมการส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในประเทศปีท่องเที่ยวไทย 2530 ประกอบด้วยอนุกรรมการจากภาครัฐจำนวน 12 คน และอนุกรรมการจากภาคเอกชนจำนวน 16 คน<sup>๗</sup>

คณะกรรมการทั้ง 3 คณะได้กำหนดโครงการปีการท่องเที่ยวไทย 2530 ขึ้นเป็นจำนวนถึง 72 โครงการ โดยให้ ททท. และหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ร่วมกันรับผิดชอบโครงการ นอกจากนั้นกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวยังได้รับมอบหมายให้เข้าร่วมรับผิดชอบโครงการร่วมกับ ททท. จำนวน 17 โครงการ<sup>๘</sup>

ผลจากการประกาศปี 2530 เป็นปีท่องเที่ยวไทย และการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ทำให้รายได้จากการท่องเที่ยวในปีดังกล่าวนี้พุ่งขึ้นไปถึงห้าหมื่นล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละสามสิบห้า จากปี พ.ศ. 2529 และมากกว่าตัวเลขประมาณการประมาณแปดพันล้านบาท

จากลักษณะดังกล่าวข้างต้นเราจะพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐและข้าราชการเป็นผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายปีท่องเที่ยวไทย 2530 ในระดับสูง เริ่มตั้งแต่การที่บุคคลที่มีบทบาทในการริเริ่มนโยบายดังกล่าวนี้ ก็คือ ฝ่ายบริหาร ททท. แม้ว่าในช่วงที่นโยบายปีท่องเที่ยวไทย 2530 ได้รับการเสนอต่อรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นั้น รัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว และเป็นประธานกรรมการ ททท. จะเป็นบุคคลที่มาจากการเลือกตั้ง คือ นายบัญญัติ บรรทัดฐาน นักการเมืองจากพรรคประชาธิปัตย์ แต่นายบัญญัติก็ได้เป็นผู้มีบทบาทริเริ่มนโยบายนี้โดยตรง

<sup>๗</sup> คณะกรรมการดำเนินงานปีท่องเที่ยวไทย 2530 "โครงการและกิจกรรมปีท่องเที่ยวไทย" (อัครสำเนาะ), หน้า 1 - 11

<sup>๘</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 12 - 48

เจ้าของเรื่องที่แท้จริง คือ ททท.<sup>๒๒</sup> ยิ่งไปกว่านั้นกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว ก็ไม่มีบทบาทในการริเริ่มนโยบายดังกล่าวนี้เช่นเดียวกัน ดังเราจะเห็นได้จากคำให้สัมภาษณ์ของนายกสมาคมด้านธุรกิจการท่องเที่ยวสมาคมหนึ่งว่า " ...เราทราบว่า ปี 2530 เป็นปีที่ ... พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ... จะทรงมีพระชนมายุครบ 60 พรรษา ดังนั้นต้องเป็นปีที่ยิ่งใหญ่ที่สุด รัฐบาลจะต้องทำอะไรที่ยิ่งใหญ่อย่างแน่นอน ถึงแม้ว่าเราจะไม่ทราบว่าจะมีอะไรบ้าง เราก็ได้ทำการโฆษณาล่วงหน้าไปว่า เมืองไทยจะต้องมีพระราชพิธีที่ยิ่งใหญ่ ต้องมาเที่ยวให้ได้ ... "<sup>๒๓</sup>

และถ้าเราพิจารณาถึงคณะกรรมการและคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานปีที่ท่องเที่ยวนี้ ก็จะพบว่าประกอบไปด้วยบุคคลที่มาจากข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ นับตั้งแต่ตัวประธานคณะกรรมการดำเนินงานปีที่ท่องเที่ยวไทย อันได้แก่ นายจิราวุธ อิศรางกูร ณ อยุธยา ข้าราชการจากทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งมาดำรงตำแหน่งแทนนายบัญญัติ บรรทัดฐาน ส่วนบุคคลที่มาจาก การเลือกตั้งไม่ได้รับการแต่งตั้งให้เข้าร่วมเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการแต่ประการใด และแม้ว่าบุคคลจากกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว จะได้รับการแต่งตั้งเข้าร่วมเป็นกรรมการและอนุกรรมการ ก็มีสัดส่วนน้อยกว่าข้าราชการมาก ดังนั้นบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวนี้ ในคณะกรรมการและอนุกรรมการจึงมีไม่มากนัก รวมทั้งเมื่อกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบโครงการต่าง ๆ ก็จะเป็นลักษณะของการให้รับผิดชอบร่วม โดยมี ททท. เป็นหน่วยงานหลักในทุก ๆ โครงการ ไม่มีลักษณะที่ให้กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้เข้าไปรับผิดชอบตามลำพังแต่ประการใด ในขณะที่โครงการที่หน่วยราชการต่าง ๆ ได้รับมอบหมายได้เข้ามารับผิดชอบ จะมีลักษณะของการรับผิดชอบตามลำพัง โดย ททท. จะเข้าไปร่วมรับผิดชอบเท่าที่จำเป็นเท่านั้น<sup>๒๔</sup> ลักษณะดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นในขั้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ททท. ก็ยังพยายาม

<sup>๒๒</sup> สัมภาษณ์ นายบัญญัติ บรรทัดฐาน, รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการ ททท. ใน ประชาชาติธุรกิจ 9 (28 เมษายน 2529) : 4

<sup>๒๓</sup> สัมภาษณ์นางสาวลักขณ์ แห่งสภา นายกสมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว ใน เศรษฐกิจและสังคม 1 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2530) : 63

<sup>๒๔</sup> "คณะกรรมการดำเนินงานปีที่ท่องเที่ยวไทย 2530" "โครงการและกิจกรรมปีที่ท่องเที่ยวไทย 2530" (อัครสำเนาะ) , หน้า 12 - 48



เข้าไปกำกับดูแลการดำเนินงานของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว โดยที่ไม่ปล่อยให้กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ดำเนินงานไปโดยอิสระ บทบาทในการกำหนดนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวนี้จึงยิ่งถูกลดทอนลงไปอีก

อย่างไรก็ตามถ้าเปรียบเทียบการที่ฝ่ายบริหาร ททท. แสวงหาความร่วมมือหรือให้ความสำคัญกับกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว ระหว่างปีการท่องเที่ยวไทย 2523 กับปีการท่องเที่ยวไทย 2530 เราจะพบว่าปีการท่องเที่ยวไทย 2530 ฝ่ายบริหาร ททท. แสวงหาความร่วมมือและให้ความสำคัญกับกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวนี้เพิ่มขึ้น ด้วยการเชิญเข้าร่วมเป็นกรรมการและอนุกรรมการในคณะกรรมการและอนุกรรมการปีการท่องเที่ยวไทย 2530 ที่ ททท. จัดตั้งขึ้น

บทบาทและอิทธิพลของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยว  
ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ดังได้กล่าวไว้แล้วว่าฝ่ายบริหาร ททท. สามารถผลักดันนโยบายด้านการท่องเที่ยวให้ไปปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ตั้งแต่ฉบับที่ 4 เป็นต้นมา สำหรับการร่างนโยบายด้านการท่องเที่ยวในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ 4 ฉบับที่ 5 นั้น คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการวางแผนด้านการพาณิชย์และบริการขึ้นเพื่อจัดทำแผนพัฒนาด้านการส่งออกและชะลอการนำเข้า การวางแผนด้านการตลาดและสินค้าเกษตร การวางแผนด้านการท่องเที่ยว และการวางแผนพัฒนาการพาณิชย์นาวีและการประกันภัยสินค้า โดยมีผู้ว่าการ ททท. คือ พันเอก สมชาย หิรัญกิจ ร่วมเป็นอนุกรรมการด้วย คณะกรรมการ 4 ได้เปิดประชุมครั้งแรกและมอบหมายให้ผู้ว่าการ ททท. เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับแผนพัฒนาด้านการท่องเที่ยวในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ 4 ฉบับที่ 5 ต่อมาพันเอก สมชาย หิรัญกิจ ได้มีคำสั่ง ททท. ที่ 266/2523 แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อการวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยว ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) โดยมีผู้ว่าการ ททท. เป็นประธานกรรมการ ส่วนกรรมการอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนอีกจำนวน 19 คน ประกอบด้วยข้าราชการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของ ททท. จำนวน 16 คน และตัวแทนจากกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว 3 คน คือ สมาคมการค้าไทยอุตสาหกรรมเพื่อการท่องเที่ยว สมาคมโรงแรมไทย และ

## สมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว<sup>๒๒</sup>

การแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อวางแผนการพัฒนาการท่องเที่ยว มีลักษณะเช่นเดียวกับการจัดตั้งคณะกรรมการหรืออนุกรรมการชุดอื่น ๆ ที่รัฐบาล "กึ่ง" ราชการ หน่วยงานราชการต่าง ๆ หรือ ททท. เป็นผู้จัดตั้งขึ้น คือ ลัดล่วนระหว่างกรรมการที่มาจากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับกรรมการที่มาจากหน่วยงานเอกชนจะมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก ลักษณะเช่นนี้ทำให้เกิดแนวโน้มที่ชัดเจนว่า ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของ ททท. ย่อมจะมีบทบาทในการริเริ่มนโยบายในคณะกรรมการหรืออนุกรรมการในระดับสูง ในขณะที่ตัวแทนจากภาคเอกชนจะมีบทบาทในระดับต่ำหรือเป็นเพียงตัวประกอบเท่านั้น ในกรณีของคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยวก็ไม่ได้มีแนวโน้มที่แตกต่างออกไป และถ้าเราพิจารณาถึงเนื้อหาของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแล้ว เราจะพบความจริงข้อนี้ชัดเจนมากขึ้น

แผนพัฒนาการท่องเที่ยวในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ๔ ฉบับที่ 5 ประกอบไปด้วยแผนงานสำคัญ 3 ประการ คือ แผนการบำรุงรักษาและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว แผนพัฒนาการบริการการท่องเที่ยว และแผนส่งเสริมการท่องเที่ยว และในทั้งนี้แผนที่น่าสนใจคือแผนพัฒนาการบริการการท่องเที่ยว ซึ่งมีเนื้อหาที่ให้อำนาจแก่ ททท. ให้สามารถควบคุมและจัดระเบียบการดำเนินงานของธุรกิจเอกชนที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวได้ โดยระบุไว้ว่า "ปรับปรุงพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวให้มีอำนาจควบคุมและจัดระเบียบธุรกิจ เพื่อป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ทำลายอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและให้มีการประสานงานระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนในการปรับปรุงงานบริการและอำนวยความสะดวกแก่การท่องเที่ยวให้มีมาตรฐานและเพียงพอ"<sup>๒๓</sup>

แนวความคิดในการควบคุมและจัดระเบียบธุรกิจด้านการท่องเที่ยวที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ๔ ฉบับที่ 5 นี้ น่าจะมาจากการผลักดันของฝ่ายบริหาร ททท. ในคณะกรรมการเฉพาะกิจดังกล่าว เนื่องจากฝ่ายบริหาร ททท. มีแนวความคิดที่จะเข้ามาควบคุมและจัดระเบียบธุรกิจด้านการท่องเที่ยวอยู่ก่อนแล้ว รวมทั้งได้ดำเนินการไปบ้างแล้วในสมัยที่ยังมีฐานะเป็น อ.ส.ท. แต่ประสบปัญหาไม่มีกฎหมายมารองรับและลงโทษธุรกิจด้านการท่องเที่ยวที่ทำผิดได้

<sup>๒๒</sup> การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, "แผนพัฒนาการท่องเที่ยวในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529)", (อัครสำเนาะ), หน้า 207 - 209

<sup>๒๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 205

ดังที่เราได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 4 อย่างไรก็ตามฝ่ายบริหาร ททท. ก็ยังพยายามหาวิธีการที่จะ  
 เข้าไปควบคุมและจัดระเบียบธุรกิจด้านการท่องเที่ยวให้จงได้ ต่อมาฝ่ายบริหาร ททท. ได้  
 เสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาทำนองนี้ขึ้น คือ ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบธุรกิจเกี่ยวกับ  
 อุตสาหกรรมท่องเที่ยว ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวต่าง ๆ ได้รวมตัวกันคัดค้าน  
 จนกระทั่งร่างพระราชบัญญัตินี้ตกไป ดังที่เราได้กล่าวไปแล้วนั้น เมื่อฝ่ายบริหาร ททท.  
 ไม่สามารถผลักดันแนวความคิดของตนตามร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ ก็ได้หันมาผลักดันแนว  
 ความคิดในการควบคุมและจัดระเบียบธุรกิจด้านการท่องเที่ยวให้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ๔  
 ฉบับที่ 5 แทน และก็ประสบผลสำเร็จด้วยดี แนวความคิดดังกล่าวนี้ได้กลายเป็นนโยบายของรัฐบาล  
 "กึ่ง" ข้าราชการไปในที่สุด โดยที่กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวไม่สามารถยับยั้งได้  
 และต่อมาแนวความคิดนี้ก็เริ่มมีผลในทางปฏิบัติ เมื่อฝ่ายบริหาร ททท. ได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อ  
 ยกร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบธุรกิจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวขึ้นอีกครั้งหนึ่ง<sup>๕๔</sup> ซึ่งเราจะ  
 กล่าวถึงโดยละเอียดในตอนต่อไป

#### บทบาทและอิทธิพลของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐกับการจัดตั้งทบวงการท่องเที่ยว

ในปี พ.ศ. 2525 พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้มีบัญชาให้พลตรี ประมาณ อติเรกสาร  
 รองนายกรัฐมนตรี และประธานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน  
 พิจารณานโยบายปรับปรุงและส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารงานการท่องเที่ยวของประเทศ เพื่อ  
 ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศให้สัมฤทธิ์ผลมากที่สุด หลังจากนั้นได้มีคำสั่ง  
 คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการที่ 38/2525 ลงวันที่ 6 ธันวาคม 2525 แต่งตั้งคณะกรรมการ  
 เฉพาะกิจเพื่อพิจารณาปรับปรุงระบบงานและการบริหารการท่องเที่ยว โดยมีนายจิราวุธ อิศรางกูร  
 ณ อยุธยา รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในขณะนั้นเป็นประธานอนุกรรมการ<sup>๕๕</sup>

<sup>๕๔</sup>สมาคมนักท่องเที่ยวไทย , "รายงานประจำปี 2523", หน้า 20

<sup>๕๕</sup>ชาญชัย ดวงจิตต์, "การส่งเสริมการท่องเที่ยวและองค์กรเพื่อส่งเสริมและพัฒนาการ  
 ท่องเที่ยวของประเทศไทย", สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรม  
 ศาสตร์ , 2529 , หน้า 96 - 97 .



คณะกรรมการเฉพาะกิจ ๔ ได้แต่งตั้งคณะทำงานชั้นชุดหนึ่งเพื่อดำเนินการศึกษาในรายละเอียด และได้เสนอรายงานการปรับปรุงระบบงานและการบริหารงานการท่องเที่ยวต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ๔ หลังจากพิจารณาแล้วคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ๔ ได้เสนอแนวทางปรับปรุงระบบงานและการบริหารงานการท่องเที่ยวในรูปของแนวทางการแก้ไขปัญหาระยะสั้นและระยะยาว และแนวทางหลังได้เสนอทางเลือกไว้ ๓ รูปแบบและ 1 ใน ๓ รูปแบบนี้ก็คือ การจัดตั้งทบวงการท่องเที่ยว ในเรื่องนี้ทาง ททท. ให้ความเห็นชอบต่อการจัดตั้งทบวงการท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก เนื่องจากเห็นว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่มีต่อการท่องเที่ยวได้ อย่างไรก็ตามก็ทางคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ๔ ไม่เห็นด้วยกับรูปแบบนี้<sup>๕๖</sup>

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ๔ ได้เสนอเรื่องต่อพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ ททท. รับเรื่องนี้ไปพิจารณาดำเนินการ ในที่สุด ททท. ได้พิจารณาแล้วเสร็จ โดยยืนยันในหลักการเดิมที่เคยเห็นชอบ คือ ให้มีการจัดตั้งทบวงการท่องเที่ยวขึ้นพร้อมกันนี้ ททท. ได้เสนอเรื่องและรูปแบบการจัดองค์กรเป็นทบวงการท่องเที่ยวต่อคณะกรรมการ ททท. ซึ่งมีนายบัญญัติ บรรทัดฐาน เป็นประธาน และผ่านการพิจารณาเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2529<sup>๕๗</sup>

ข้อเสนอและรูปแบบของทบวงการท่องเที่ยวของ ททท. ดังกล่าวนี้นี้ จะทำให้ ททท. มีอำนาจหน้าที่ในด้านการท่องเที่ยวไม่ว่าจะเป็นด้านการกำหนดนโยบาย การส่งเสริมการท่องเที่ยว การพัฒนาและบูรณะสถานที่ท่องเที่ยว การลงทุนในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว และการควบคุมและจัดระเบียบธุรกิจด้านการท่องเที่ยวได้กว้างขวางและครอบคลุมมากยิ่งขึ้นกว่าที่เคยมีมา

แม้ว่าในขณะที่การจัดตั้งทบวงการท่องเที่ยวจะยังไม่ประสบผลสำเร็จ แต่กรณีนี้ก็แสดงให้เห็นบทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายบริหาร ททท. ในการกำหนดนโยบายอย่างสำคัญ นับตั้งแต่การริเริ่มนโยบาย รวมถึงการผลักดันนโยบายด้วยการพยายามมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของ

<sup>๕๖</sup> เรื่องเดียวกัน . หน้า 97 - 98

<sup>๕๗</sup> เรื่องเดียวกัน . หน้า 99 - 100

บุคคลที่มาจาก การเลือกตั้ง และเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ กล่าวคือ ในช่วงระยะเวลาที่ ฝ่ายบริหาร ททท. ยืนยันและเสนอรูปแบบการจัดตั้งทบวงการท่องเที่ยว รัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้าน การท่องเที่ยว คือ นายบัญญัติ บรรทัดฐาน รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และประธานกรรม การ ททท. ฝ่ายบริหาร ททท. สามารถหล່หลอมแนวความคิดของนายบัญญัติ บรรทัดฐาน ให้เป็น แนวทางเดียวกับแนวความคิดของฝ่ายบริหาร ททท. จนกระทั่งนายบัญญัติได้ออกมาให้การสนับสนุน การจัดตั้งทบวงการท่องเที่ยวอย่างเต็มที่ และมีแนวโน้มว่านายบัญญัติจะสามารถโน้มน้าวให้คณะ รัฐมนตรีเห็นด้วยกับการจัดตั้งทบวงการท่องเที่ยว รวมทั้งสภาผู้แทนราษฎรก็มีท่าทีที่จะให้ความ เห็นชอบต่อการจัดตั้งทบวงการท่องเที่ยวนี้ด้วย<sup>๒๒</sup>

บทบาทของฝ่ายบริหาร ททท. ดังกล่าวนี้เป็นบทบาทในทำนองเดียวกับบทบาทของ ข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่เราได้กล่าวไว้ แล้วในบทที่ 4 นั่นคือ ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับด้านการท่องเที่ยวแล้ว ฝ่ายบริหาร ททท. ย่อมเป็น ฝ่ายที่มีข้อมูลด้านนี้ไว้มากที่สุด หรือมากที่สุดและเป็นระบบมากที่สุด อันหมายความว่าฝ่ายบริหาร ททท. ได้มีทรัพยากรแห่งอำนาจด้านข้อมูลการท่องเที่ยวไว้อย่างพร้อมมูลนั่นเอง เนื่องจาก ททท. เห็นหน่วยงานที่มีหน้าที่นี้โดยตรง ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 4 เช่นกัน ดังนั้นจึงมีแนวโน้มที่ฝ่าย บริหาร ททท. จะมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของบุคคลใดหรือหน่วยงานใดก็ตาม ที่ปราศจาก ทรัพยากรแห่งอำนาจนี้ หรือมีแต่อ่อนด้อยกว่า เมื่อบุคคลที่มาจาก การเลือกตั้งและพรรคการเมือง เข้ามาทำหน้าที่รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว แต่กลับไม่มีหน่วยงานเฉพาะอันเป็นของพรรคการเมือง ที่ตนสังกัด หรือแม้แต่ทีมงานของตน ที่จะป้อนข้อมูลด้านการท่องเที่ยวให้ นักการเมืองจึง ต้องพึ่งพิงข้อมูลจากฝ่ายบริหาร ททท. เท่านั้น การไหลของข่าวสารหรือข้อมูลด้านการท่องเที่ยว จึงมาจากด้านเดียว ลักษณะเช่นนี้จึงไม่ก่อให้เกิดความสมดุลในการรับข้อมูลของตัวผู้มีอำนาจใน การตัดสินใจ ในที่สุดผู้มีอำนาจในการตัดสินใจย่อมตัดสินใจไปตามข้อมูลที่ฝ่ายบริหาร ททท. บรรจงป้อนให้

การขาดข้อมูลจากหลาย ๆ ด้านเพื่อใช้ในการตัดสินใจของนักการเมือง เป็นปัญหา สำคัญที่นักการเมืองและพรรคการเมืองควรตระหนัก เพราะลักษณะเช่นนี้ทำให้บทบาทและอิทธิพล

ต่อการกำหนดนโยบายของนักการเมืองลดลง แม้ว่านักการเมืองได้เข้ามามีอำนาจในการกำหนดนโยบาย แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐกลับสามารถรักษาบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายไว้ได้ ทั้งที่อยู่ในฐานะตำแหน่งที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายต่ำกว่า หรือได้สูญเสียอำนาจนี้ไปแล้วก็ตาม

ความอ่อนด้อยด้านข้อมูลข่าวสารในกรณีนโยบายด้านการท่องเที่ยวหรือการจัดตั้งทบวง การท่องเที่ยวนี้ เราจะเห็นได้ชัดเจนขึ้นอีกเมื่อนายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา ข้าราชการที่อยู่ในดวงของข้อมูลข่าวสารมาก่อน ได้เข้ามารับผิดชอบด้านการท่องเที่ยวต่อจากนายบัญญัติ บรรทัดฐาน นายจิรายุ กลับแสดงความไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอในการจัดตั้งทบวงการท่องเที่ยวของฝ่ายบริหาร ททท.<sup>๓๓</sup> ข้อเสนอดังกล่าวนี้จึงได้สละคดและชะงักไปในที่สุด

กล่าวโดยสรุปภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยสถาบันฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะ ททท. มีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวในระดับสูง เนื่องจากอำนาจในการกำหนดนโยบาย และทรัพยากรทางอำนาจด้านการท่องเที่ยวได้มารวมอยู่ที่หน่วยงานเหล่านี้จนเกือบหมดสิ้น รวมทั้งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะฝ่ายบริหาร ททท. ก็ได้เข้าไปมีบทบาทในหน่วยงานเหล่านี้เป็นจำนวนมาก และยังได้ใช้อำนาจและทรัพยากรทางอำนาจในการกำหนดนโยบายให้เป็นประโยชน์กับหน่วยงานของตน ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงได้มีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวสูงตามไปด้วย ส่วนสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองมีบทบาทในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวในระดับต่ำ โดยเฉพาะพรรคการเมืองนั้นปราศจากนโยบายด้านการท่องเที่ยวเป็นของตนเอง จึงทำให้บทบาทในการผลักดันนโยบายด้านการท่องเที่ยวในด้านต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของพรรคไม่ปรากฏ

บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวต่อการกำหนดนโยบาย ภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตย

เราได้กล่าวไว้ในบทที่ 4 ว่า ด้วยเงื่อนไขของโครงสร้างและโครงอำนาจทางการเมือง โครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายและอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว ภายใต้ระบอบอำมาตยาธิปไตย ตลอดจนอิทธิพลของ อ.ส.ท. ได้ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจ

<sup>๓๓</sup> ประชาชาติธุรกิจ 12 ( 24 มกราคม 2530 ) : 9



การท่องเที่ยวต้องเข้าไปฝั่งฝั่งรัฐ โดยเฉพาะ อ.ส.ท. โดยการสร้างความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการขึ้น และภายใต้ความสัมพันธ์นี้กลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวนี้สามารถเรียกร้องและรักษาผลประโยชน์ของตน หรือมีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายได้ในระดับหนึ่ง ในที่นี้จะพิจารณาเพิ่มเติมว่าเมื่อโครงสร้างดังกล่าวนี้ได้ค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงไป ในลักษณะที่พรรคการเมือง สภาผู้แทนราษฎร ได้เริ่มเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว หรือแม้แต่กลุ่มเองก็สามารถมีบทบาทเหล่านี้ได้ เนื่องจากระบบการเมืองเอื้ออำนวยให้มากกว่าที่เคยเป็นมา ตลอดจนอำนาจดังกล่าวนี้เริ่มเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่นักธุรกิจ นักการเมือง ได้ค่อย ๆ เข้าไปควบคุมอำนาจในการกำหนดนโยบายเพิ่มขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยวกับรัฐหรือ อ.ส.ท. (ททท.) ได้เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ อย่างไร และภายใต้การเปลี่ยนแปลงนี้กลุ่มมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในรูปลักษณะใด ในที่นี้เราจะพิจารณากฎที่หลังก่อนดังต่อไปนี้

ภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยพบว่ากลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายด้วยวิธีการแบบไม่เป็นทางการและเป็นทางการ ซึ่งเราจะกล่าวถึงวิธีการแบบไม่เป็นทางการก่อนเป็นอันดับแรก

บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวต่อการกำหนดนโยบายด้วยวิธีการแบบไม่เป็นทางการ

ภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว ยังคงมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายด้วยรูปแบบความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการกับรัฐหรือ ททท. ในลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ

1. ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวกับรัฐ ททท. และหน่วยงานของรัฐในรูปคณะกรรมการร่วม

ภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยรัฐ ททท. หรือหน่วยงานราชการต่าง ๆ ได้เชิญผู้นำกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวเข้าร่วมเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการในคณะกรรมการหรือ

อนุกรรมการที่รัฐ หรือ ททท. จัดตั้งขึ้นเป็นจำนวนมากมาย ซึ่งเราอาจแจกแจงรายชื่อคณะกรรมการและอนุกรรมการเหล่านี้ได้ดังต่อไปนี้<sup>๑๐๐</sup>

1. คณะกรรมการ ททท.
2. คณะอนุกรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหาการท่องเที่ยว
3. คณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยวในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
4. คณะกรรมการจัดตั้งสมาคมส่งเสริมการประชุมนานาชาติ (The International Convention Promotion Bureau) ของ ททท.
5. คณะทำงานกำหนดมาตรการชะลอการสร้างโรงแรมและขยายจำนวนห้องพักโรงแรมของ ททท.
6. คณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อร่างพระราชบัญญัติการจ้กระเบียบธุรกิจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของ ททท.
7. กรรมการในสถาบันฝึกอบรมวิชาการโรงแรมและการท่องเที่ยวของ ททท.
8. คณะทำงานเพื่อพิจารณามาตรฐานโรงแรมเพื่อการท่องเที่ยวของ ททท.
9. คณะอนุกรรมการอำนวยความสะดวกและการบริการการท่องเที่ยวของ ททท.
10. คณะอนุกรรมการสถิติการท่องเที่ยวของ ททท.
11. คณะอนุกรรมการพิจารณาปัญหาภาพพจน์ของประเทศไทยในเรื่องพฤติกรรมทางเพศและผลกระทบที่มีต่อภาวะการท่องเที่ยวของ ททท.
12. คณะกรรมการพิจารณามาตรฐานสินค้าของกระทรวงอุตสาหกรรม
13. คณะกรรมการจัดงานแสดงตราไปรษณียกรระหว่างประเทศปีของการสื่อสารแห่งประเทศไทย

<sup>๑๐๐</sup> สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยวและสมาคมโรงแรมไทย, มกราคม 2534

14. คณะกรรมการจัดงานนิทรรศการเพชรพลอยของกรมพาณิชย์สัมพันธ์
15. คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ โครงการส่งเสริมการส่งออกสินค้าอัญมณีและเครื่องประดับของกรมพาณิชย์สัมพันธ์
16. คณะกรรมการส่งเสริมมาตรฐานร้านค้าของที่ระลึกของ ททท.
17. คณะอนุกรรมการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวด้านตลาดต่างประเทศของ ททท.

ฯลฯ

ภายใต้รูปแบบความสัมพันธ์นี้กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวได้แสดงบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว ซึ่งเราจะหยิบยกขึ้นมาพิจารณา 3 กรณีที่สำคัญดังต่อไปนี้คือ

#### 1.1 บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวต่อการกำหนดนโยบายในคณะกรรมการ ททท.

นับเป็นครั้งแรกตั้งแต่ ททท. ได้ก่อตั้งขึ้นมาที่ตัวแทนจากกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการ ททท. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการกำหนดนโยบายและควบคุมการดำเนินงานของ ททท. รวมทั้งเป็นผู้แต่งตั้งและกำหนดอัตราเงินเดือนของผู้ว่าและรองผู้ว่าการ ททท. ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอีกด้วย อย่างไรก็ตามตำแหน่งกรรมการนี้ไม่ได้เป็นตำแหน่งที่ระบุไว้ว่าเป็นของกลุ่มผลประโยชน์นี้โดยเฉพาะแต่ประการใด ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเพียงแต่ระบุไว้ว่าให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 คน เข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการ ททท. ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะแต่งตั้งบุคคลใดก็ได้ และในระยะแรกคือในสมัยรัฐบาล พลเอก เกอริงศักดิ์ ชมนันทน์ ชุดที่ 2 จนถึงรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ชุดที่ 3 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒินี้มาจากตัวแทนของกลุ่มดังกล่าวนี้เพียง 1 ใน 3



เท่านั้น 2 ใน 3 ที่เหลือมาจากข้าราชการ ต่อมาในสมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ชูที่ 4 - 5  
 สักส่วนของตัวตนของกลุ่มจึงเพิ่มขึ้นเป็น 2 ใน 3

และตัวตนของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว ที่ได้เข้าไปดำรงตำแหน่ง  
 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นคนแรกก็คือนายประพันธ์ศักดิ์ แพทยานนท์ อุปนายกสมาคมโรงแรมไทย<sup>101</sup>  
 อย่างไรก็ตามการเข้าดำรงตำแหน่งนี้มีข้อน่าสงสัยเกิดขึ้น ในขณะนั้นนายประพันธ์ศักดิ์ยังมีตำแหน่งเป็น  
 ผู้จัดการโรงแรมเอราวัณอีกด้วย อันเป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้ชื่อบริษัทสหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว  
 ซึ่งมีพลโท เฉลิมชัย จารุวัตร เป็นประธานกรรมการ และในเวลานั้นพลโท เฉลิมชัย ยังได้  
 ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการ ททท. ในเวลาเดียวกัน  
 ยิ่งไปกว่านั้นพลโท เฉลิมชัย ยังเคยดำรงตำแหน่งนายกสมาคมโรงแรมไทยอีกด้วย ดังนั้นระหว่าง  
 พลโท เฉลิมชัย จารุวัตร ในฐานะอดีตนายกสมาคมโรงแรมไทย ประธานกรรมการโรงแรม  
 เอราวัณ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และประธานกรรมการ ท.ท.ท. กับนายประพันธ์ศักดิ์  
 แพทยานนท์ ในฐานะอุปนายกสมาคมโรงแรมไทย และผู้จัดการโรงแรมเอราวัณ น่าจะมีความ  
 สัมพันธ์ส่วนตัวกันอยู่ไม่น้อย และความสัมพันธ์นี้น่าจะมีส่วนไม่มากก็น้อยในการผลักดันให้  
 นายประพันธ์ศักดิ์ ได้เข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ ททท. แทน  
 ที่จะเป็นคนละคนอื่นในกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว โดยเฉพาะบุคคลในสมาคม  
 โรงแรมไทยซึ่งมีตำแหน่งในสมาคมสูงกว่านายประพันธ์ศักดิ์ในขณะนั้น คือนายสมนึก สิงหนแพทย์  
 นายกสมาคมโรงแรมไทย อันเป็นตำแหน่งที่สมควรได้รับแต่งตั้งมากกว่าตำแหน่งที่รองลงมาคือ  
 อุปนายกสมาคม

และสำหรับบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวในคณะ  
 กรรมการ ททท. เราก็ได้วิเคราะห์ไว้แล้วข้างต้น ซึ่งพอสรุปได้คือยังมีบทบาทและอิทธิพลค่อนข้าง

<sup>101</sup> "สมาคมโรงแรมไทย." รายงานประจำปี 2522 " , หน้า 3

ข้างต่ำ อย่างไรก็ตามก็ได้อาศัยการประชุมคณะกรรมการ ททท. ซึ่งมีประจำทุกเดือนให้เป็นประโยชน์ให้มากที่สุด และมีแนวโน้มที่คณะกรรมการ ททท. จะให้ความสำคัญกับความคิดเห็นของตัวแทนกลุ่มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะในระยะหลัง ๆ ที่บุคคลที่มีความรู้ความสามารถจากกลุ่มได้เข้าไปเป็นกรรมการ ซึ่งในเรื่องนี้กรรมการที่เป็นข้าราชการในสมัยรัฐบาลเปรมชุดที่ 5 ได้ให้ความคิดเห็นไว้ว่า<sup>102</sup>

“ผมเห็นว่าการร่วมงาน (ในคณะกรรมการ ททท.) ของสมาคมดังกล่าว (สมาคมที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการท่องเที่ยว) เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาดัดสันใจของคณะกรรมการ ททท. ผู้ที่เป็นกรรมการจากสมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวในสมัยผมเป็นผู้ที่มีความสามารถ มี integrity สูง”

#### 1.2 บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจ ในคณะอนุกรรมการ กรอ.

##### เพื่อแก้ไขปัญหาการท่องเที่ยว

เราได้กล่าวถึงรายละเอียดในการจัดตั้งคณะอนุกรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหาการท่องเที่ยวไปแล้ว จึงจะไม่กล่าวซ้ำอีก ในที่นี้จะมุ่งเน้นในการวิเคราะห์ว่ากลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวมีบทบาทและอิทธิพลในคณะอนุกรรมการดังกล่าวนี้อย่างไร

ถ้าเราพิจารณาถึงผลงานของคณะอนุกรรมการชุดนี้ จะพบได้ว่าเดิมจุดมุ่งหมายของการจัดตั้งคณะอนุกรรมการนี้ก็เพื่อที่ภาครัฐและเอกชน จะได้มาร่วมมือกันแก้ไขปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยว ดังนั้นในทางทฤษฎีคณะอนุกรรมการ ๓ น่าจะเป็นช่องทางในการเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวได้ และในทางปฏิบัติก็เป็นเช่นนั้น

<sup>102</sup> สัมภาษณ์ ข้าราชการผู้เคยเป็นกรรมการในคณะกรรมการ ททท. สมัยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ด้วยแบบสอบถาม, มกราคม 2534



ไม่น้อย จากผลงานของคณะอนุกรรมการ ฯ ที่ได้ดำเนินการไปแล้วจำนวนทั้งสิ้น 20 เรื่อง เป็นข้อเรียกร้องและรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มโดยตรงจำนวน 6 เรื่อง ดังต่อไปนี้คือ<sup>๑๐๓</sup>

1. ธุรกิจโรงแรมร้องเรียนให้ลดอัตราภาษีการค้า
2. การเรียกร้องให้ผ่อนผันการเปิดสถานบริการแก่โรงแรมชั้นหนึ่งที่ได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
3. การเรียกร้องให้ชะลอการก่อสร้างโรงแรมและขยายห้องพัก เพื่อแก้ไขปัญหาห้องพักที่มีมากเกินไปเกินความต้องการ
4. การเรียกร้องให้นำเครื่องถ้วยชามกระเบื้องเคลือบดินเผาเข้ามาในราชอาณาจักรสำหรับโรงแรมที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน เนื่องจากผลิตภัณฑ์ดังกล่าวที่ผลิตในประเทศไม่ได้มาตรฐานและราคาสูง
5. ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวร้องเรียนให้มีการรับประกันสินค้าที่ส่งออกไปรษณีย์โดยนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ
6. คณะอนุกรรมการ ฯ มีมติเห็นชอบกับข้อเสนอและเหตุผลของธุรกิจโรงแรมที่ปฏิเสธข้อเรียกร้องให้มีการลดอัตราค่าเช่าห้องพักโรงแรมลงมา และเรื่องที่กำลังอยู่ระหว่างดำเนินการในขณะนั้นจำนวน 5 เรื่อง เป็นข้อเรียกร้องของกลุ่ม 3 เรื่อง คือ<sup>๑๐๔</sup>

1. การเรียกร้องให้ลดภาษีโรงเรือนของธุรกิจโรงแรม
2. การเรียกร้องให้ลดอัตราค่ากระแสไฟฟ้าของธุรกิจโรงแรม
3. การร้องเรียนของธุรกิจนำเที่ยวให้มีการผ่อนผันให้นักท่องเที่ยวจากบางประเทศเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรได้โดยไม่ต้องมีวีซ่า

เราจะเห็นได้ว่าแม้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวจะมีสัดส่วนตัวแทนในคณะอนุกรรมการ ฯ น้อยกว่าข้าราชการมาก แต่กลุ่มก็สามารถแสดงบทบาทและอิทธิพลต่อการ

<sup>๑๐๓</sup> ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหาการท่องเที่ยว. "รายงานผลการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหาการท่องเที่ยว"

<sup>๑๐๔</sup> เรื่องเดียวกัน



กำหนดนโยบายพอสมควร ในการผลักดันให้ข้อเรียกร้องของกลุ่มบรรลุผลสำเร็จ หรือเข้าสู่การพิจารณาของคณะอนุกรรมการ ๔ อย่างไรก็ตามก็คิดเรื่องอีก 16 เรื่องที่เหลือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องเพียงเล็กน้อยกับผลประโยชน์ของกลุ่ม ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับงานในรับผิดชอบของ ททท. และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง แต่ก็ไม่มีเรื่องใดเป็นผลเสียต่อกลุ่มโดยตรง<sup>105</sup>

สาเหตุที่กลุ่มค่อนข้างประสบผลสำเร็จในการเรียกร้องผลประโยชน์ในคณะอนุกรรมการ ๔ ก็เนื่องมาจากกลุ่มได้รับการสนับสนุนอย่างมากจากฝ่ายบริหาร ททท. ในคณะอนุกรรมการ ๔ ข้อเรียกร้องดังกล่าวข้างต้นเป็นปัญหาที่อยู่นอกเหนือความรับผิดชอบของ ททท. ทั้งสิ้น หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพาณิชย์ และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น กลุ่มได้เคยร้องเรียนเรื่องเหล่านี้ต่อหน่วยราชการเหล่านี้มาก่อนแล้ว รวมทั้งร้องขอให้ฝ่ายบริหาร ททท. ช่วยประสานงานกับหน่วยราชการที่รับผิดชอบเพื่อแก้ไขปัญหา แต่เรื่องต่าง ๆ ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข ฝ่ายบริหาร ททท. จึงทราบถึงความเดือดร้อนของกลุ่มเป็นอย่างดี เมื่อคณะอนุกรรมการ ๔ ได้รับการจัดตั้งขึ้นทั้งสองฝ่ายจึงร่วมมือกันผลักดันให้ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ได้รับการแก้ไขให้ลุล่วงไป ดังนั้นจึงแสดงให้เห็นว่า ททท. ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะ มีแนวโน้มที่จะช่วยเหลือกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ที่รับผิดชอบเฉพาะนั้น โดยการผลักดันให้หน่วยราชการอื่นสนองตอบผลประโยชน์ของกลุ่ม

กรณีนี้ก็ตามบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว ยังคงเป็นบทบาทและอิทธิพลในขั้นต้นนโยบายได้รับการนำไปปฏิบัติแล้ว และเป็นนโยบายระดับรองแทบทั้งสิ้น ไม่ใช่บทบาทและอิทธิพลในขั้นริเริ่มนโยบาย และนโยบายหลัก ๆ แต่ประการใด

### 1.3 บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจต่อการวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยว ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530 - 2534

ในการวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยวในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ตัวแทนจากกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวได้รับแต่งตั้งให้เข้าร่วมในคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยวฉบับที่ 6 เช่นเดียวกับในการวางแผนฉบับที่ 5 และจากเนื้อหา

<sup>105</sup> เรื่องเดียวกัน

ของแผนที่ได้ประกาศใช้ เราจะพบว่าแผนที่ประกอบไปด้วยส่วนสำคัญ 5 ส่วนด้วยกันคือ<sup>106</sup>

1. ส่วนสรุปปัญหาการท่องเที่ยวในแผนพัฒนาการท่องเที่ยวฉบับที่ 6 มี
  - 1.1 ปัญหาภายนอกประเทศ
  - 1.2 ปัญหาภายในประเทศ
  - 1.3 ปัญหาขีดจำกัดขององค์กรที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศ

โดยตรง

2. ส่วนสรุปสถานการณ์และแนวโน้มทางการท่องเที่ยว ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 6
3. ส่วนวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 6

4. ส่วนนโยบายการพัฒนาการท่องเที่ยว ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 6 และ
5. ส่วนแผนงานหลักในแผนพัฒนาการท่องเที่ยวในระยะแผนพัฒนาฉบับที่ 6 มี

- 5.1 แผนงานบำรุงรักษาและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว
- 5.2 แผนงานพัฒนาบริการท่องเที่ยว
- 5.3 แผนงานส่งเสริมตลาดต่างประเทศ
- 5.4 แผนงานส่งเสริมตลาดภายในประเทศ
- 5.5 แผนงานปรับปรุงองค์กรและประสิทธิภาพการบริหารของอุตสาหกรรม

ท่องเที่ยว

- 5.6 โครงการปีท่องเที่ยวไทย (พ.ศ. 2530 - 2531)

ซึ่งแต่ละแผนมีแนวทางหรือกลยุทธ์เพื่อนำไปกำหนดแผนงานย่อย/โครงการ อีก 31 กลยุทธ์ และ 26 แผนงานย่อย/โครงการ

ก่อนที่เราจะพิจารณาบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวในแผนพัฒนาฉบับที่ 6 เราควรได้ทราบก่อนว่าในช่วงที่แผนที่ได้รับการร่าง ธุรกิจการท่องเที่ยวได้ประสบปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่งคือ การที่กรมการบินพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม จำกัดเที่ยวบิน

<sup>106</sup> การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. "แผนพัฒนาการท่องเที่ยวในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534)" (อัคราเนา)

จากต่างประเทศที่จะเดินทางมายังประเทศไทย ทำให้นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศไม่สามารถเดินทางมาท่องเที่ยวได้ เนื่องจากที่นั้งเครื่องบินไม่เพียงพอ ปัญหานี้กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวถือว่ามีความผลกระทบโดยตรงกับธุรกิจการท่องเที่ยว<sup>107</sup>

และเมื่อกลุ่มผลประโยชน์ได้มีโอกาสเข้าร่วมวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยวฉบับที่ 6 กลุ่มสามารถผลักดันให้ปัญหาดังกล่าวนี้ ปรากฏเป็นประเด็นปัญหาประเด็นหนึ่งในส่วนปัญหาภายในประเทศของแผน นอกจากนี้กลุ่มยังสามารถผลักดันปัญหาอื่น ๆ ที่กลุ่มประสบให้กลายเป็นประเด็นปัญหาในแผน เช่น ปัญหาต้นทุนในการประกอบกิจการธุรกิจการท่องเที่ยวสูง ปัญหาการขาดการสนับสนุนจากภาครัฐในการจัดหาแหล่งเงินทุนให้แก่ภาคเอกชน เพื่อลงทุนในธุรกิจการท่องเที่ยว เป็นต้น อย่างไรก็ตามเมื่อถึงส่วนวัตถุประสงค์และเป้าหมาย นโยบาย รวมทั้งแผนงานหลัก ตลอดจนกลยุทธ์และแผนงานย่อย/โครงการต่าง ๆ ของแผน ไม่ปรากฏว่ามีประเด็นปัญหาที่ธุรกิจการท่องเที่ยวประสบได้รับการบรรจุไว้แต่ประการใด โดยเฉพาะประเด็นปัญหาการกีดกันเที่ยวบินจากต่างประเทศของกรมการบินพาณิชย์<sup>108</sup>

ความจริงดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่ากลุ่มสามารถผลักดันปัญหาหรือข้อเรียกร้องของตนให้กลายเป็นประเด็นปัญหาที่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ หรือข้าราชการ ต้องนำไปพิจารณาแก้ไข แต่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจหรือในการกำหนดนโยบาย ก็สามารถหาวิธีไม่ให้ประเด็นปัญหานี้ไปปรากฏในขั้นตอนของการร่างนโยบาย หรือในการกำหนดแนวทางเพื่อที่จะแก้ไขประเด็นปัญหานี้ และประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้จึงยังคงเป็นประเด็นปัญหาที่คาราคาซังมาจนถึงปัจจุบัน เนื่องจากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังจกฝ่ายรัฐ

และถ้าเราพิจารณาไปถึงประเด็นปัญหาที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร ททท. โดยเฉพาะประเด็นปัญหาการจัดระเบียบธุรกิจด้านการท่องเที่ยว และการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้ ททท. ก็จะพบว่าได้รับการบรรจุไว้ทั้งในนโยบาย และแผนงานหลัก กลยุทธ์ ตลอดจนแผนงานย่อย/โครงการของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวฉบับที่ 6 อันแสดงให้เห็นว่าข้าราชการและฝ่ายบริหาร ททท. ยังคง

<sup>107</sup> สัมภาษณ์ ประภัทร สุทธาเวช .ผู้จัดการสมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว,

27 ธันวาคม 2533

<sup>108</sup> การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, "แผนพัฒนาการท่องเที่ยวในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534)" (อัคราเนา)



มีบทบาทและอิทธิพลสูงในการร่างแผนนี้

ดังนั้นบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวในคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อร่างแผนพัฒนาการท่องเที่ยวฉบับที่ 6 ก็มีลักษณะใกล้เคียงกับบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มที่ได้เป็นกรรมการหรืออนุกรรมการในคณะกรรมการหรืออนุกรรมการสำคัญอื่น ๆ ที่รัฐ "กึ่ง" ราชการจัดตั้งขึ้นซึ่งเราได้วิเคราะห์ไปแล้ว คือ บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มจะอยู่ในรูปของการให้ข้อมูล คำปรึกษาคำแนะนำ หรือข้อเสนอแนะ ส่วนการตัดสินใจจะเป็นหน้าที่ของข้าราชการในคณะกรรมการหรืออนุกรรมการนั้น ๆ ซึ่งจะเป็นการตัดสินใจตามข้อมูลหรือคำปรึกษาของกลุ่มหรือไม่ก็ได้

อย่างไรก็ตามถ้าเปรียบเทียบกับในสมัยอำนาจนิยมหรือแม้แต่ในการร่างแผนพัฒนาการท่องเที่ยวฉบับที่ 5 ซึ่งเราได้วิเคราะห์ไว้แล้ว กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจก็มีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐเพิ่มขึ้น แม้ว่าจะในรูปคณะกรรมการร่วมระหว่างรัฐกับเอกชนก็ตาม นอกจากนั้นสิ่งที่เราควรพิจารณาเพิ่มเติมในที่นี้ก็คือความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ททท.

และหน่วยงานราชการ กับกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว ในรูปของคณะกรรมการหรืออนุกรรมการร่วมนี้เป็นความสัมพันธ์ในรูปของ corporatism หรือไม่

ในการพิจารณานี้จะแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับโครงสร้างทางการเมืองและโครงสร้างอำนาจทางการเมือง หรือระดับรัฐ กับระดับตัวความสัมพันธ์ หรือระดับคณะกรรมการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น

### 1. ถ้าพิจารณาระดับรัฐหรือระดับโครงสร้าง พบว่า

1.1 รัฐ "กึ่ง" ข้าราชการ ได้มีและสร้างเงื่อนไขทางการเมืองและการกำหนดนโยบาย ให้กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวต้องเข้าร่วมในคณะกรรมการที่รัฐจัดตั้งขึ้น เงื่อนไขดังกล่าวนี้ได้รับการวางไว้ตั้งแต่สมัยอำนาจนิยมที่ระบบการเมืองไทยได้มีประสบการณ์อันยาวนาน โดยการกำหนดให้สถาบันฝ่ายบริหาร สถาบันราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นผู้แสดงบทบาททางการเมืองและบทบาทในการกำหนดนโยบายในระดับสูง เมื่อระบบการเมืองไทยหรือรัฐไทยก้าวเข้าสู่ยุคกึ่งประชาธิปไตย เงื่อนไขดังกล่าวนี้ก็ยังคงดำรงอยู่ เนื่องจากข้าราชการยังสามารถรักษาอำนาจของตนไว้ได้ ในขณะที่สถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ปรากฏขึ้นในโครงสร้างทางการเมือง และกลุ่มหลังทางการเมืองนอกระบบราชการที่ได้เข้ามาควบคุมอำนาจทางการเมืองไว้ได้ส่วนหนึ่งนั้น

ก็ยังไม่สามารถแสดงบทบาทและอิทธิพลทางการเมืองและในการกำหนดนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ อันจะทำให้บทบาทและอิทธิพลของข้าราชการในทางการเมืองและในการกำหนดนโยบายลดลงในเวลาอันรวดเร็วได้

เงื่อนไขดังกล่าวนี้เป็นเงื่อนไขที่วางอยู่ในระดับโครงสร้างของระบบการเมือง และกระบวนการกำหนดนโยบาย และเป็นเงื่อนไขที่สร้างภาพให้กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวได้เรียนรู้และตระหนักอยู่ตลอดเวลาว่าสถาบันฝ่ายบริหาร หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสำคัญต่อการเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่ม และสามารถทำให้ข้อเรียกร้องของกลุ่มบรรลุผลสำเร็จได้ เงื่อนไขดังกล่าวนี้จึงได้กำหนดทางเลือกล่วงหน้าไว้ให้กับกลุ่มแล้ว หรือทำให้กลุ่มมีทางเลือกน้อยลง ไม่ได้พิจารณาหาทางเลือกอื่นนอกเหนือไปจากที่จะเข้าร่วมคณะกรรมการที่รัฐบาล "กึ่ง" ราชการ และ ททท. ได้จัดตั้งขึ้น ทั้งนี้โดยที่กลุ่ม (หรือแม้แต่รัฐบาลเอง) ก็น่าจะไม่ได้ล้าไปกว่ามีเงื่อนไขดังกล่าวนี้ได้กำหนดทางเลือกไว้ให้กลุ่มเรียบร้อยแล้ว

ดังนั้นกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว เงื่อนไขดังกล่าวนี้จึงได้แฝงลักษณะเชิงบังคับที่จะทำให้กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวเข้าร่วมในคณะกรรมการที่รัฐบาล "กึ่ง" ราชการ และ ททท. จัดตั้งขึ้น เนื่องจากกลุ่มถูกจำกัดทางเลือก โดยที่เงื่อนไขที่แฝงลักษณะเชิงบังคับนี้ได้วางตัวเองอยู่ในระดับโครงสร้างของระบบการเมืองและกระบวนการกำหนดนโยบาย

1.2 รัฐบาล "กึ่ง" ราชการ และ ททท. ใช้คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน เป็นเครื่องมือในการควบคุมข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว ดังเราได้กล่าวไว้ในบทที่ 4 ว่ารัฐข้าราชการมีเจตนาที่จะจัดตั้งสมาคมการท่องเที่ยวขึ้นมาควบคุมการเรียกร้องของกลุ่ม แต่ในทางปฏิบัติรัฐเช่นว่านี้มิได้กระทำ และแม้แต่การจัดตั้งคณะกรรมการและเชิญกลุ่มเข้าร่วมก็แทบไม่ปรากฏดังที่เราได้วิเคราะห์ไว้ นอกจากทำการควบคุมโดยพระราชบัญญัติสมาคมการค้าและหอการค้า จนกระทั่งสิ้นสวดยศของรัฐข้าราชการเข้าสู่รัฐ "กึ่ง" ข้าราชการ คณะกรรมการต่าง ๆ ในลักษณะข้างต้นได้เกิดขึ้นอย่างมากมาย ลักษณะเช่นนี้อาจมีสาเหตุประการหนึ่งมาจากการที่ในช่วงนั้นกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เหล่านี้ได้ออกมาคัดค้านร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบธุรกิจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของรัฐบาลอย่างรุนแรงตามที่คณะของรัฐบาล จนกระทั่งร่างพระราชบัญญัติต้องตกไป (ซึ่งจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดในตอนท้ายของบทนี้) รัฐ "กึ่ง" ข้าราชการจึงได้ตระหนักถึงพลังและความสำคัญของกลุ่มขึ้นมา ในขณะที่เดียวกันธรรมชาติของรัฐ "กึ่ง" ข้าราชการ ที่ข้าราชการยังคงมีอำนาจในระดับสูง โดยเฉพาะข้าราชการทหาร



ที่เป็นหัวหน้ารัฐบาล ก็หวาดระแวงพลังและการรวมตัวกันนี้ แต่การที่จะบีบบังคับให้เลิกล้มการรวมตัวกันเสีย อาจนำความยุ่งยากมาให้รัฐมากยิ่งขึ้น ดังนั้นวิธีการที่ดีที่สุดก็คือจำกัดการเรียกร้องของกลุ่มไว้ให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสมที่รัฐสามารถควบคุมได้ และหลังจากที่คณะกรรมการและอนุกรรมการชุดต่าง ๆ ที่กลุ่มได้รับเชิญเข้าร่วมได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐแล้ว ก็ไม่ปรากฏว่ากลุ่มได้ออกมาแสดงความเรียกร้องต้องการด้วยวิธีการที่รุนแรง (ตามที่คณะของรัฐ) อีกเลย

จากลักษณะดังกล่าวข้างต้นเราจะเห็นได้ชัดว่ามีความสอดคล้องกับลักษณะของ corporatism โดยเฉพาะ state corporatism อยู่ 2 ประการ คือ ลักษณะเชิงบังคับและการควบคุมของรัฐที่มีต่อการเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจการท้องถิ่น ดังนั้นเราอาจสรุปได้ว่าถ้าพิจารณาในระดับรัฐหรือระดับโครงสร้างของระบบการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท้องถิ่นจะมีลักษณะบางประการของ state corporatism ปรากฏอยู่ในความสัมพันธ์ คือ ลักษณะเชิงบังคับและการควบคุมการเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่ม

2. ถ้าพิจารณาในระดับตัวความสัมพันธ์ หรือในระดับคณะกรรมการ พบว่า

2.1 คณะกรรมการร่วมที่รัฐ "กึ่ง" ข้าราชการ และ ททท. จัดตั้งขึ้นส่วนใหญ่ไม่ใช่คณะกรรมการถาวรอย่างแท้จริง แต่เป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจ ซึ่งเมื่อหมดภาระหน้าที่แล้วก็จะยุบตัวเองไป ในขณะที่ในกรณีของคณะกรรมการ ททท. ซึ่งเป็นคณะกรรมการถาวร และมีการกำหนดให้มีกรรมการจากผู้ทรงคุณวุฒิได้จำนวน 3 คนนั้น ก็มีได้มีการระบุไว้ว่าให้ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท้องถิ่นเข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าว แต่ขึ้นอยู่กับว่าคณะรัฐมนตรีจะแต่งตั้งบุคคลใดเข้าไปดำรงตำแหน่งก็ได้

2.2 การที่รัฐเชิญตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท้องถิ่นเข้าร่วมในคณะกรรมการ ก็เพื่อต้องการความรู้ความชำนาญ หรือในทรัพย์สินทางอำนาจที่กลุ่มมีอยู่ คือ คำปรึกษา ข้อเสนอ หรือทุนทรัพย์ เช่น คณะกรรมการ ททท. คณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อวางแผนพัฒนาการท้องถิ่นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการจัดงานแสดงตราไปรษณียกรระหว่างประเทศ ฯ เป็นต้น

ในการที่กลุ่มธุรกิจได้เข้าร่วมคณะกรรมการเหล่านี้ แม้ว่าในระยะแรกกลุ่มจะมีบทบาทในระดับต่ำ ในขณะที่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีบทบาทสูงในการริเริ่มนโยบาย แต่เมื่อเวลาผ่านไป บทบาทที่กลุ่มได้แสดงออกในฐานะที่ปรึกษาได้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในคณะกรรมการเพิ่มขึ้น



2.3 การที่รัฐเชิญตัวแทนกลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยวเข้าร่วมคณะกรรมการ ก็เพื่อให้กลุ่มเข้าร่วมแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น คณะกรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหาการท่องเที่ยว และคณะทำงานกำหนดมาตรการชะลอการสร้างโรงแรมและขยายจำนวนห้องพักโรงแรม เป็นต้น

การที่กลุ่มได้เข้าร่วมในคณะกรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว กลุ่มก็ได้ใช้คณะกรรมการนี้เป็นช่องทางในการเรียกร้องผลประโยชน์ได้ไม่น้อย หรือกลุ่มได้มีบทบาทและอิทธิพลในการกำหนดนโยบายในคณะกรรมการนี้พอสมควร กระนั้นก็มีการที่กลุ่มสามารถแสดงบทบาทและอิทธิพลนี้ได้ กลุ่มต้องประสานกับวิธีการที่ไม่เป็นทางการอื่น ๆ ด้วย ดังเราจะกล่าวต่อไป รวมทั้งการจัดตั้งคณะกรรมการนี้เป็นนโยบายระดับรัฐบาลที่ต้องการแก้ไขปัญหาคือเป็นอุปสรรคต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวโดยตรง หน่วยงานราชการต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องตอบสนอง อันมีผลทำให้บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มเพิ่มขึ้นไปด้วย

2.4 การที่รัฐ หรือ ททท. เชิญตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์เข้าร่วมในคณะกรรมการ ดังกล่าวข้างต้น ไม่ได้มีลักษณะที่รัฐ หรือ ททท. เข้าไปแทรกแซงกลุ่มในด้านของการเลือกผู้นำกลุ่มเป็นข้อแลกเปลี่ยนแต่ประการใด

2.5 กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมในคณะกรรมการที่รัฐ และ ททท. จัดตั้งขึ้น<sup>103</sup> เป็นส่วนใหญ่

จากลักษณะดังกล่าวข้างต้นเราจะเห็นได้ว่าลักษณะของคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนมีความสอดคล้องกับลักษณะของ corporatism ในแง่ของ societal corporatism มากกว่า state corporatism กล่าวคือ ประการแรกกลุ่มมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมในคณะกรรมการที่รัฐจัดตั้งขึ้น ประการที่สอง กลุ่มสามารถแสดงบทบาทและอิทธิพลในการกำหนดนโยบายในคณะกรรมการได้ในระดับหนึ่ง ประการที่สาม คณะกรรมการดังกล่าวมีลักษณะชั่วคราวมากกว่าถาวร ประการที่สี่ รัฐมิได้เข้าแทรกแซงกลุ่มในการเลือกตั้งผู้นำกลุ่ม และประการสุดท้าย กลุ่มมีประโยชน์ต่อรัฐในการให้คำปรึกษา และความร่วมมืออันนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายด้านการท่องเที่ยวของรัฐบาล ดังนั้นเราจึงสรุปได้ว่าเมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวในระดับตัวคณะกรรมการ ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ก็ปรากฏลักษณะของ societal corporatism มากกว่า state corporatism

<sup>103</sup> สมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว , "ATTA NEWS 28 กันยายน 2527" หน้า 1

การที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ "กึ่ง" ข้าราชการ กับกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการ  
 ท่องเที่ยวในระดับรัฐหรือระดับโครงสร้างกับระดับตัวความสัมพันธ์มีความแตกต่างกันนี้เราอาจ  
 อธิบายได้ดังต่อไปนี้คือ

ประการแรก ลักษณะเชิงบังคับในแบบ corporatism ที่อยู่ในโครงสร้างระบบ  
 การเมืองกับการรับรู้อำนาจของข้าราชการผู้ยังคงรักษาอำนาจทางการเมืองและอำนาจในการกำหนด  
 นโยบายไว้ได้ ไม่มีความสอดคล้องต่อกัน กล่าวคือลักษณะเชิงบังคับในโครงสร้างของระบบการ  
 เมืองเป็นผลผลิตของการที่ข้าราชการได้ผูกขาดอำนาจทางการเมืองไว้แต่เพียงผู้เดียว (ในระบบ  
 การเมืองแบบอำนาจนิยม) และตกทอดมาถึงผู้ที่ข้าราชการพยายามที่จะรักษาอำนาจทางการเมือง  
 ของตนไว้ (ในระบอบกึ่งประชาธิปไตย) ลักษณะเชิงบังคับนี้จึงดำเนินอยู่เบื้องหลังการรับรู้  
 ของข้าราชการ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ข้าราชการไม่ได้มีเจตนาที่จะสร้างลักษณะเชิงบังคับในแบบ  
 corporatism ไว้ในโครงสร้างระบบการเมือง แต่ลักษณะเชิงบังคับนี้เป็นผลพลอยได้ของการ  
 ที่ข้าราชการได้ผูกขาดและพยายามรักษาอำนาจของตนไว้ (ในระบอบอำนาจนิยมและกึ่งประชา  
 ธิปไตยตามลำดับ) ดังนั้นเมื่อข้าราชการไม่ได้รับรู้ถึงการมีอยู่ของลักษณะเชิงบังคับนี้ ในทางปฏิบัติ  
 จึงไม่มีการนำเอาลักษณะดังกล่าวนี้ออกมาใช้อย่างเป็นทางการ หรือแม้แต่นำมาปรับปรุงใช้ในการ  
 สร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวยุคใหม่ เราจึงเห็นได้ว่ารูปแบบ  
 คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนที่เกิดขึ้นไม่มีลักษณะแน่นอนตายตัวแต่ประการใด เช่น บางคณะ  
 กรรมการมีการกำหนดแน่นอนลงไปว่าให้ตัวแทนกลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยวยุคใหม่เข้าร่วม แต่บางคณะกรรม  
 การกลับไม่มีการกำหนดแน่นอน รวมทั้งการกำหนดตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ในคณะกรรมการหลาย  
 คณะยังมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เป็นครั้งคราว กล่าวคือ บางคณะกรรมการกำหนดให้สมาคมโรงแรม  
 ไทย สมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยวยุคใหม่ และสมาคมการค้าไทยอุตสาหกรรมเพื่อการท่องเที่ยวเข้า  
 ร่วมในตอนแรก แต่ต่อมาก็มีการเพิ่มสมาคมด้านการท่องเที่ยวอื่นเข้ามา อันแสดงในเห็นถึง  
 การจัดตั้งที่ปราศจากแบบแผน แต่ขึ้นอยู่กับความจำเป็นและสถานการณ์มากกว่าอย่างอื่น

ดังนั้นในทางปฏิบัติการจัดตั้งรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มธุรกิจการท่อง  
 เที่ยวในรูปแบบคณะกรรมการร่วมจึงมีลักษณะของ societal corporatism มากกว่า state  
 corporatism

ประการที่สอง เมื่อผลประโยชน์ด้านการท่องเที่ยวของรัฐและกลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยวยุคใหม่  
 ในบางกรณีไม่แตกต่างกันโดยพื้นฐาน การควบคุมการเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มในรูปแบบ



กรรมการที่อ่อนตัวลง อันเป็นผลให้กลุ่มสามารถแสดงบทบาทและอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย ในคณะกรรมการเพิ่มขึ้น เราได้กล่าวไว้แล้วว่าในสมัยกึ่งประชาธิปไตยรัฐบาลได้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจด้านการเงินและการคลังอย่างรุนแรง ในขณะที่อุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่มีความสำคัญมากยิ่งขึ้น เนื่องจากได้นำรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศเข้ามาเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงได้คิดที่จะใช้รายได้จากการท่องเที่ยวมาแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจของตน แต่การจะทำเช่นนี้ได้ก็จำเป็นต้องขจัดปัญหาและอุปสรรคด้านการท่องเที่ยวต่าง ๆ ให้บรรเทาเบาบางลงก่อน และปัญหาและอุปสรรคด้านการท่องเที่ยวดังกล่าวนี้บางประการจะเป็นปัญหาและอุปสรรคของกลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยว ดังนั้นในกรณีนี้ผลประโยชน์ของรัฐ "กึ่ง" ข้าราชการกับกลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยวก็อาจไม่มีความแตกต่างกัน หรือมีความแตกต่างกันน้อยมาก และเมื่อคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนได้รับการจัดตั้งขึ้น ลักษณะในการควบคุมข้อเรียกร้องของกลุ่มที่แฝงอยู่ในรูปคณะกรรมการร่วมก็ได้อ่อนตัวลงเป็นอย่างมาก เนื่องจากรัฐให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการท่องเที่ยวเป็นอันดับแรก กลุ่มจึงสามารถมีบทบาทและอิทธิพลในการกำหนดนโยบายในคณะกรรมการเพิ่มมากขึ้น อันทำให้ลักษณะในการควบคุมแบบ state corporatism เปลี่ยนไปเป็นลักษณะความสัมพันธ์แบบ societal corporatism

## 2. ความสัมพันธ์ในลักษณะที่กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจท่องเที่ยวเข้าไปพัวพัน ททท.

ดังที่เราได้วิเคราะห์ไว้ในบทที่ 4 ว่า การที่ ททท. (อ.ส.ท.) หรือฝ่ายบริหาร ททท. เป็นองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ควบคุมทรัพยากรทางอำนาจและเงินในด้านอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไว้ทุกด้าน มีแนวโน้มที่ ททท. จะกลายเป็นหน่วยงานที่องค์กรของเอกชน หรือกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวจะต้องเข้ามาพัวพัน และภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยกลุ่มดังกล่าวนี้ได้เข้ามาพัวพัน ททท. ในลักษณะดังต่อไปนี้

2.1. การที่ ททท. มีอำนาจหน้าที่และมักได้รับมอบหมายจากรัฐให้ประสานงานกับหน่วยงานราชการต่าง ๆ ในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวได้ ทำให้ ททท. มีศักยภาพในการยอมรับ



จากหน่วยราชการสูง ทั้งในฐานะที่ ททท. ได้รับมอบหมายจากรัฐ เป็นหน่วยราชการด้วยกัน และในฐานะที่ ททท. มีข้อมูลและมีความเชี่ยวชาญอย่างพร้อมมูล ดังนั้นในการประสานงานจึงมักประสบผลสำเร็จด้วยดี ถ้าเรื่องที่ประสานนั้นสามารถตัดสินใจได้ในระดับหน่วยงานนั้น ๆ ในขณะเดียวกัน ถ้าเป็นปัญหาที่กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวเข้าไปเรียกร้องเอง ส่วนใหญ่จะไม่ได้รับการสนองตอบจากหน่วยงานราชการที่เป็นเจ้าของเรื่อง แต่ถ้ากลุ่มผลประโยชน์ร้องเรียนผ่านทาง ททท. และให้ททท. ไปประสานงานกับหน่วยงานราชการดังกล่าวนั้น ปัญหานั้นก็จะได้รับการตอบสนองด้วยดี<sup>110</sup>

2.2. การที่ ททท. มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของเอกชน ทำให้ ททท. ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เรื่องการส่งเสริมการลงทุนของธุรกิจด้านการท่องเที่ยวต่าง ๆ ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหาเรื่องการลงทุนด้านอื่นมีผลกระทบต่อธุรกิจเหล่านี้ เช่น ปัญหาการเน้นหนักส่งเสริมแต่ธุรกิจโรงแรม จนกระทั่งห้องพักโรงแรมเกินความต้องการ กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวก็ได้เข้าร้องเรียนต่อ ททท. ฝ่ายบริหาร ททท. จึงได้ประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อแก้ไขปัญหานี้ เป็นต้น และต่อมาเมื่อคณะกรรมการกรอ. เพื่อแก้ไขปัญหการท่องเที่ยวได้รับการจัดตั้งขึ้น กลุ่มก็เสนอประเด็นปัญหานี้เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ฯ อีกทางหนึ่ง ดังเราได้วิเคราะห์ไว้แล้ว

2.3. การที่ ททท. ได้กลายเป็นตัวแทนของประเทศไทยในระดับระหว่างประเทศ ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวต้องพึ่งพิง ททท. ในด้านนี้ ถ้ากลุ่มจะดำเนินกิจกรรมการท่องเที่ยวในต่างประเทศทั้งในนามประเทศไทยหรือในนามกลุ่มเอง ก็ต้องผ่าน ททท. ก่อน หรือในการที่องค์กรระหว่างประเทศด้านการท่องเที่ยวจะเชิญกลุ่มเข้าร่วมกิจกรรม ก็จะเชิญกลุ่มผ่าน ททท. หรือจะเชิญประเทศไทยเข้าร่วมกิจกรรม ก็จะเชิญ ททท. เข้าร่วม และ

<sup>110</sup> Thai Hotels Association, "Annual Report 1984", p. 23

ททท. จึงจะพิจารณาว่าจะเชิญกลุ่มเข้าร่วมหรือไม่ เช่น ในกรณีทีสมาคม PATA (Pacific Area Travel Association) ได้เชิญ ททท. ในฐานะตัวแทนประเทศไทยเข้าร่วมงานที่ กรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ หลังจากนั้นทาง ททท. จึงได้เป็นผู้เชิญกลุ่มผลประโยชน์ด้าน ธุรกิจการท่องเที่ยวเข้าร่วมงานอีกทอดหนึ่ง เป็นต้น (ในข้อนี้ยกเว้นกรณีที่กลุ่มเป็นสมาชิก องค์กรในต่างประเทศนี้โดยตรง ซึ่งกลุ่มมักจะเป็นสมาชิกองค์กรในระดับเล็กเป็นส่วนใหญ่ และกรณีที่กลุ่มเป็นสมาชิกองค์กรระดับระหว่างประเทศ ททท. ก็มักเป็นสมาชิกอยู่ก่อนแล้ว ความสำคัญจึงแตกต่างกัน)<sup>111</sup>

2.4 กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวพึงพิงความรู้ความชำนาญของ ททท. หรือหน่วยงานราชการ ด้วยการเชิญฝ่ายบริหาร ททท. หรือข้าราชการระดับสูง มาบรรยาย พิเศษให้สมาชิกกลุ่ม

นอกจากกลุ่มต้องเข้ามาพึ่งพิง ททท. ดังกล่าวข้างต้นแล้ว กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจ การท่องเที่ยวก็หาทางตอบแทน ททท. ด้วยเช่นเดียวกัน ดังในกรณีดังต่อไปนี้คือ การ สนับสนุนให้ ททท. ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น ตามปกติ ททท. มักจะได้รับงบประมาณ ประจำปีไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ ททท. ปัญหานี้ เป็นปัญหาเรื้อรังที่ทางฝ่ายบริหาร ททท. พยายามหาทางแก้ไขอยู่ตลอดเวลา และปัญหานี้ทาง กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวได้รับทราบเป็นอย่างดี และเมื่อสบโอกาสกลุ่มก็หาทาง สนับสนุน ททท. ในด้านนี้ทันที กล่าวคือ ในสมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายบัญญัติ บรรทัดฐาน ในฐานะรัฐมนตรีรับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว ประธานกรรมการ ททท. และใน ฐานะนักการเมือง ได้มีความสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวนี้เป็นอย่างดี<sup>112</sup> ดังนั้นด้วย เงินไขนี้กลุ่มได้ช่วยโน้มน้าวให้รัฐบาลเพิ่มเงินงบประมาณให้ ททท. ได้สำเร็จ<sup>113</sup>

<sup>111</sup> สมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว . "ATTA NEWS" 3 (28 กันยายน 2527):6

<sup>112</sup> สัมภาษณ์ นางเยาวลักษณ์ แห่งสภา ในเศรษฐกิจและสังคม 1 (มกราคม- กุมภาพันธ์ 2530) : 62 และ สมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว, "ATTA NEWS" ( 8 April 1985):1

<sup>113</sup> สัมภาษณ์ ประภัทร สุทธาเวช, ผู้จัดการสมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว,



๖. ความสัมพันธ์ในลักษณะที่รัฐบาล หรือ ททท. ขอความร่วมมือ  
จากกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว

ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับรัฐบาล หรือ ททท. ในลักษณะที่ฝ่ายหลังขอความร่วมมือจากฝ่ายแรกมีดังต่อไปนี้คือ

1. ฝ่ายบริหาร ททท. ขอความร่วมมือจากกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวให้เข้าร่วมโครงการโฆษณาความร่วมมือระหว่าง ททท. และภาคเอกชน เพื่อเผยแพร่การท่องเที่ยวของประเทศไทยในต่างประเทศ ทางและสิ่งพิมพ์และนิตยสารต่าง ๆ ในต่างประเทศ โดยออกค่าใช้จ่ายจ่ายคนละครั้ง<sup>๑๑๔</sup>

2. ฝ่ายบริหาร ททท. ขอความร่วมมือจากกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวให้เข้าร่วมการจัดงานส่งเสริมการขายการท่องเที่ยว ซึ่งททท. และกลุ่มจะเดินทางไปร่วมจัดกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยวในต่างประเทศทุกปีตามเป้าหมายที่ ททท. กำหนด เป็นประจำทุกปี<sup>๑๑๕</sup>

๓. รัฐบาลขอความร่วมมือจากกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวเกี่ยวกับโครงการสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี โดยสมาคมโรงแรมไทยจะเป็นผู้รับผิดชอบจัดที่พักโดยไม่คิดมูลค่าให้กับแขกชาวต่างประเทศที่ได้รับเชิญจากรัฐบาล

อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่ากลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว จะเข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าวนี้ทุกครั้งที่ได้รับการร้องขอก็หาไม่ เช่น การที่สมาคมโรงแรมไทยปฏิเสธไม่เข้าร่วมคณะ ททท. ไปส่งเสริมการท่องเที่ยวในยุโรป เนื่องจากสมาคมไม่สามารถสั้ค่าใช้จ่ายที่สูงมากได้ แต่กรณีเช่นนี้เกิดขึ้นน้อยครั้งมาก

<sup>๑๑๔</sup> สัมภาษณ์นางเยาวลักษณ์ แห่งสภา , นายสมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว,  
 ในเศรษฐกิจและสังคม ๑ (มกราคม - กุมภาพันธ์) : ๕๓

<sup>๑๑๕</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน



4. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ททท. และหน่วยงานราชการกับกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการอื่น ๆ

นอกเหนือไปจากความสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวยังมีความสัมพันธ์กับรัฐ "กึ่ง" ข้าราชการ และ ททท. ในลักษณะที่ไม่เป็นทางการในรูปแบบอื่น ๆ อีก ดังต่อไปนี้<sup>116</sup>

1. กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวได้รับเชิญจากรัฐบาลให้เข้าร่วมคณะเดินทางของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเดินทางไปเยือนประเทศต่าง ๆ

2. การเข้าร่วมโครงการ การอบรม ประชุม สัมมนา และจัดนิทรรศการกับ ฝ่ายบริหาร ททท. และหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ตามคำเชิญ มากมายหลายครั้ง

3. นายสมาคมโรงแรมไทยและคณะกรรมการบริหารได้เข้าเฝ้าฯ เคารพถวายการทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อรับทราบนโยบายของการทำอากาศยานในการขยายท่าอากาศยานกรุงเทพ และทางวิ่งขึ้นลงของเครื่องบิน

4. คณะกรรมการสมาคมโรงแรมไทยได้สำรองห้องพักโรงแรมของตนโดยไม่คิดมูลค่าให้แก่คณะกรรมการสภาพผลิตภัณฑ์หัตถกรรมโลกที่จะเดินทางมาประชุมในประเทศไทยตามคำเชิญของรัฐบาล

5. กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวอนุมัติเงินจำนวน 50,000 บาท เข้าร่วมจัดขบวนประกวดรถดอกไม้ ซึ่งจัดโดย ททท.

<sup>116</sup> "การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย," "25 ปีการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย", สมาคมโรงแรมไทย, "รายงานประจำปี 2523, 2524, 2526, 2527, 2528, 2529 และ 2530, และ สมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว, ATTA NEWS (29 กุมภาพันธ์ 2527), (28 กันยายน 2527) และ (8 April 1985)

6. กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวเป็นเจ้าภาพจัดเลี้ยงอาหารค่ำแก่ผู้เข้าร่วมประชุมวางแผนการตลาดของบริษัทการบินไทย

7. กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจร่วมบริจาคเงิน เลือผ้า ให้กับโครงการรณรงค์ใส่ใจสิ่งแวดล้อมของกองทัพกตามการร้องขอ ฯลฯ

8. กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว พยายามสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวกับข้าราชการระดับสูงที่เป็นกรรมการ ททท. ด้วยวิธีการดังต่อไปนี้คือ การเข้าเยี่ยมคารวะ เข้าอวยพรข้าราชการเหล่านี้เนื่องในโอกาสสำคัญ<sup>17</sup>

และในกรณีความสัมพันธ์ส่วนตัวนี้ มีตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าการสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ได้ทำให้กลุ่มสามารถเรียกร้องผลประโยชน์ หรือมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายได้<sup>18</sup> ตัวอย่างกรณีก็คือความสัมพันธ์ระหว่าง พลโท เฉลิมชัย จารุวัตร กับกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวนี้ ซึ่งเราได้กล่าวในรายละเอียดไว้หลายแห่งหลายมมแล้ว ในที่นี้จะชี้ให้เห็นว่าการสร้างความสัมพันธ์กับข้าราชการและด้วยวิธีการแบบไม่เป็นทางการนั้นกลุ่มได้ประโยชน์อย่างไรบ้าง

ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2522 - 2523 ธุรกิจโรงแรมต้องประสบปัญหาการเก็บอัตราค่าภาษีโรงแรมจากกระทรวงการคลังที่เรียกเก็บถึงร้อยละ 16.5 อย่างรุนแรง สมาคมโรงแรมไทยได้ทำหนังสือร้องเรียนหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบให้ลดอัตราภาษีลงมา แต่ไม่ได้รับการตอบสนอง ในที่สุดสมาคมโรงแรมไทยจึงหันมาใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวที่มีต่อ พลโท เฉลิมชัย จารุวัตร ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และประธาน ททท. ให้เป็นประโยชน์ โดยการผลักดันการลดอัตราภาษีดังกล่าวนี้ผ่านทาง พลโท

<sup>17</sup> สัมภาษณ์ ข้าราชการผู้เคยเป็นกรรมการในคณะกรรมการ ททท. สมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ด้วยแบบสอบถาม .มกราคม 2534

<sup>18</sup> สัมภาษณ์ ข้าราชการผู้เคยเป็นกรรมการในคณะกรรมการ ททท. สมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ด้วยแบบสอบถาม .มกราคม 2534

เฉลิมชัย พลโท เฉลิมชัย ได้ตอบสนองในเรื่องนี้ด้วยดี ด้วยการกำหนดมาตรการลดอัตราภาษี  
 โรงนมไว้ ในมาตรการ 15 ประการในการส่งเสริมการท่องเที่ยวปี 2523 เสนอต่อคณะ  
 รัฐมนตรีซึ่งมีพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์เป็นนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมีมติมาตร  
 การทั้ง 15 ประการซึ่งรวมทั้งมาตรการลดอัตราภาษีนี้ด้วยในที่สุด มาตรการลดอัตราภาษีโรงนม  
 มีข้อความดังต่อไปนี้<sup>119</sup>

13. ให้กระทรวงการคลังพิจารณาทบทวนอัตราภาษีโรงนมที่ได้ประกาศใช้เมื่อต้นปี  
 2522 ซึ่งเรียกเก็บในอัตราสูงถึง 16.5 เปอร์เซ็นต์ (อ่องกง 4 % ลิงค์ปรี 3 % มาเลเซีย  
 5 % ฟิลิปปินส์ 10 % อินโดนีเซีย 11 % และญี่ปุ่น 10 %) ซึ่งเป็นอัตราภาษีที่สูงที่สุดเมื่อ  
 เปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านในแถบนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งขณะนี้โรงนมต่าง ๆ ก็ได้มี  
 การเพิ่มอัตราค่าที่พักสูงขึ้นจนใกล้เคียงกับประเทศเพื่อนบ้านแล้ว ฉะนั้น ถ้าหากอัตราค่าภาษี  
 โรงนมสูงเกินไปก็จะทำให้อัตราค่าที่พักในประเทศไทยของเราสูงกว่าอัตราค่าที่พักในประเทศ  
 เพื่อนบ้านใกล้เคียงในที่สุด

มาตรการการเพิ่มอัตราภาษีดังกล่าวนี้เป็นมาตรการที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งของรัฐบาล  
 ในขณะนั้น เนื่องจากประเทศไทยต้องประสบปัญหาด้านการคลังอย่างรุนแรงดังที่เราได้กล่าวไว้  
 รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจึงต้องประกาศขึ้นอัตราภาษีดังกล่าวนี้ เพื่อแก้ไขปัญหา แต่ในที่สุด  
 ด้วยการอาศัยความล้มพันธ์และวิธีการดังกล่าวข้างต้น กระทรวงการคลังได้ขอยกเลิกอัตราภาษี  
 โรงนมลงมาเหลือร้อยละ 15<sup>120</sup>

<sup>119</sup> การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, "25 ปีการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย", หน้า 31

<sup>120</sup> ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหาการท่องเที่ยว, "รายงาน  
 ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหาการท่องเที่ยว, หน้า 7



จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น พบว่านอกจากกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวจะมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายด้วยรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มกับรัฐ "กึ่ง" ข้าราชการ ในลักษณะ corporatism แล้ว กลุ่มยังมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายด้วยการรูปแบบการพึ่งพิงซึ่งกันและกันระหว่างกลุ่มกับรัฐ โดยเฉพาะกับหน่วยงานของรัฐ คือ ททท. และภายใต้การพึ่งพิงนี้กลุ่มและ ททท. มีการสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวขึ้น และมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันอยู่ตลอดเวลา ททท. ในฐานะหน่วยงานของรัฐใช้อำนาจหน้าที่ที่มีช่วยจัดปัญหาให้กลุ่ม เช่น เข้าร่วมกิจกรรม ให้คำแนะนำในความเชี่ยวชาญที่ ททท. มี และให้การส่งเสริมในด้านต่าง ๆ ส่วนกลุ่มก็ตอบแทนด้วยการให้ความร่วมมือด้วยดี ให้คำแนะนำในความเชี่ยวชาญที่กลุ่มมี และให้การสนับสนุนด้านกำลังเงินและด้านอื่น ๆ ดังที่เราได้กล่าวไว้แล้ว

ปัญหาที่เราควรพิจารณาก็คือความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้เป็นความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์หรือไม่ ซึ่งจากการวิเคราะห์ลักษณะความสัมพันธ์นี้ พบว่า

1. ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้มีการสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย กับผู้นำกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจด้านธุรกิจการท่องเที่ยวขึ้น อันสื่อแสดงความสัมพันธ์ส่วนตัวในลักษณะอุปถัมภ์ขึ้น คือ ในกรณีของ พลโท เฉลิมชัย จารุวัตร อดีตผู้อำนวยการ อ.ส.ท. ประธานกรรมการโรงแรมเอราวัณ อดีตนายกสมาคมโรงแรมไทย รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และประธานกรรมการ ททท. กับนายประพันธ์ศักดิ์ แพทยานนท์ ผู้จัดการโรงแรมเอราวัณ อุปนายกสมาคมโรงแรมไทย และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ ททท. ซึ่งเราได้กล่าวไว้แล้วโดยละเอียดในเรื่องคณะกรรมการ ททท. และการที่สมาคมโรงแรมไทยในสมัยที่มีนายประพันธ์ศักดิ์ เป็นอุปนายกได้อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวนี้ผลักดันให้ พลโท เฉลิมชัย ช่วยเหลือในเรื่องอัตราภาษีโรงแรม

อย่างไรก็ตามเมื่อทั้ง พลโท เฉลิมชัย จารุวัตร และนายประพันธ์ศักดิ์ แพทยานนท์ พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ก็ไม่ปรากฏลักษณะความสัมพันธ์ส่วนตัวที่แนบแน่นจนถึงขึ้นเป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวแบบอุปถัมภ์ระหว่างผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายกับผู้นำกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวขึ้นอีก ซึ่งในเรื่องนี้เราอาจอธิบายได้ว่าประการแรกตำแหน่งผู้นำในกลุ่มผลประโยชน์

ด้านธุรกิจมีการเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา เช่น สมาคมโรงแรมไทยตำแหน่งผู้นำกลุ่มมีการเปลี่ยนแปลงทุก 1 ปี และผู้นำแต่ละคนจะอยู่ในตำแหน่งเฉลี่ยคนละประมาณ 2 - 3 ปี รวมทั้งในช่วงระยะเวลา 20 ปี (2511 - 2530) สมาคมโรงแรมไทยมีผู้นำแล้วจำนวนถึง 10 คน อันแสดงให้เห็นว่าตำแหน่งดังกล่าวนี้มีการหมุนเวียนอยู่ตลอดเวลา ไม่มีการผูกขาด การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งผู้นำอยู่ตลอดเวลาที่น่าจะมีผลทำให้การพัฒนาความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายกับผู้นำกลุ่มให้มีความแน่นจนกระทั่งกลายเป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวในแบบอุปถัมภ์ มีความเป็นไปได้น้อย ยกเว้นผู้นำกลุ่มมีความสัมพันธ์ส่วนตัวในแบบอุปถัมภ์กับผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายมาก่อนที่จะดำรงตำแหน่งผู้นำกลุ่ม ซึ่งในกรณีนี้จากข้อเท็จจริงก็ยังไม่ปรากฏ อีกทั้งไม่ปรากฏว่ากลุ่มได้พยายามคัดเลือกผู้นำกลุ่มจากผู้นำที่มีความสัมพันธ์เป็นส่วนตัวกับผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายแต่ประการใด

ประการที่สองภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยรัฐ "กึ่ง" ข้าราชการ ให้ความสำคัญกับกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวมากขึ้น ด้วยการเชิญเข้าร่วมในคณะกรรมการ และกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐจัดขึ้นเป็นจำนวนมาก ทำให้กลุ่มสามารถเรียกร้องผลประโยชน์ผ่านช่องทางดังกล่าวนี้ได้ นอกจากนี้ภายใต้ระบอบนี้ระบบการเมืองมีลักษณะเปิดมากขึ้นทำให้กลุ่มสามารถเรียกร้องผลประโยชน์ด้วยวิธีการอื่น ๆ ได้มากขึ้น ความจำเป็นของการสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวแบบอุปถัมภ์จึงลดลง

2. ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้มีลักษณะพึ่งพิงซึ่งกันและกัน และมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันอยู่ตลอดเวลา แต่เป็นการพึ่งพิงและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มกับรัฐหรือองค์กรของรัฐ ไม่ใช่ระหว่างบุคคลของกลุ่มกับบุคคลของรัฐ

3. ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้มีการนำวิธีการแบบไม่เป็นทางการมาใช้ เช่น การพยายามสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้นำกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว กับผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย การที่กลุ่มเข้าเยี่ยมคารวะ หรือร่วมอวยพรผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายเนื่องในวาระสำคัญต่าง ๆ รวมทั้งการที่กลุ่มร่วมบริจาคทรัพย์สิน เงินทอง ให้กับหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ เป็นต้น

ดังนั้นนอกจากรูปแบบ corporatism แล้ว กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวได้มีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายด้วยรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มกับรัฐ และหน่วยงานของรัฐ ซึ่งภายใต้ความสัมพันธ์นี้มีการพึ่งพิงซึ่งกันและกัน และมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันอยู่



ตลอดเวลา และการพึ่งพิงซึ่งกันและกัน และการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์นี้เป็นการกระทำในระดับกลุ่ม คือระดับกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวยุติธรรม และหน่วยงานของรัฐ ไม่ใช่ระดับบุคคลต่อบุคคล และการมีบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวยุติธรรมด้วยความสัมพันธ์นี้ มีการนำวิธีการแบบไม่เป็นทางการมาใช้ในระดับหนึ่ง

เราจึงสรุปได้ว่าความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ยังมีได้เป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ แม้ว่าความสัมพันธ์นี้จะมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน อันเป็นลักษณะประการหนึ่งของระบบอุปถัมภ์ เนื่องจากการแลกเปลี่ยนนี้เป็นการแลกเปลี่ยนในระดับกลุ่ม ไม่ใช่ในระดับบุคคล รวมทั้งวิธีการแบบไม่เป็นทางการที่ผู้นำกลุ่มหรือกลุ่มนำมาใช้กับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ หรือหน่วยงานของรัฐ เช่น การสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัว การเข้าเฝ้าฯ การร่วมบริจาคทรัพย์สินเงินทอง นั้น ก็ยังไม่ได้พัฒนาวิธีการนี้ไปเป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์แต่ประการใด

บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวยุติธรรมต่อการกำหนดนโยบายด้วยวิธีการแบบเป็นทางการ

ภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยไม่ได้หมายความว่ากลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวยุติธรรมได้มีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายด้วยวิธีการแบบไม่เป็นทางการเท่านั้น แต่กลุ่มยังได้แสดงบทบาทและอิทธิพลดังกล่าวนี้ด้วยวิธีการแบบเป็นทางการด้วย ดังเราจะพิจารณาต่อไป

สำหรับในกรณีแรกที่เราจะกล่าวถึงนี้ ถึงแม้ว่าช่วงระยะเวลาที่บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจ จะเกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ชุดที่ 1 ซึ่งรัฐธรรมนูญ 2521 ยังอยู่ในระยะของการยกร่างและพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในขณะนั้น อย่างไรก็ตามช่วงเวลานั้นก็เป็นช่วงเวลาที่เกี่ยวข้องระหว่างระบอบอำมาตยาธิปไตยกับระบอบกึ่งประชาธิปไตยซึ่งกำลังจะเทียบท่าอยู่ในเวลาอันใกล้ เพราะเมื่อการเรียกร้องเสรีจลันลง ก็เป็นเวลาที่ยุติธรรม 2521 ประกาศใช้พอดี แต่ที่สำคัญที่เราต้องกล่าวถึงก็เพราะบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มที่แสดงออกในเวลานั้น ได้มีผลโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงทัศนคติต่อกลุ่มของรัฐ "กึ่ง" ข้าราชการ สถาบันราชการ และ ททท. ในเวลานั้นและในเวลาต่อมาดังที่เรา



ได้กล่าวไว้แล้ว นั่นคือ รัฐได้มองเห็นความสำคัญของกลุ่มเพิ่มมากขึ้นอย่างไม่เคยเกิดขึ้นเลย ในยุคอำมาตยาธิปไตย และการมองเห็นความสำคัญนี้ก็ เป็นเงื่อนไขประการหนึ่งให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มดังกล่าวนี้ขึ้นในลักษณะที่เราได้วิเคราะห์ไปแล้ว และกำลังจะวิเคราะห์ต่อไปนี้ด้วย

ในปี พ.ศ. 2522 ฝ่ายบริหาร ททท. ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบธุรกิจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวต่อรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เพื่อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยมีเนื้อหาที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ ททท. ในการลงโทษธุรกิจการท่องเที่ยวที่ทำผิดพระราชบัญญัติอย่างรุนแรง แต่ในขณะที่ยังร่างพระราชบัญญัติถูกยกร่างอยู่นั้น กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว และธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะถูกบังคับใช้โดยตรงจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ มิได้ทราบระยะและระยะคายนาก่อนเลย แต่เมื่อร่างพระราชบัญญัติถูกเสนอเข้าสู่สภานิติบัญญัติ <sup>121</sup> และเป็นที่ยอมรับของกลุ่มและธุรกิจดังกล่าวนี้ ก็ได้เกิดการรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ เพื่อคัดค้านร่างพระราชบัญญัตินี้ ในการคัดค้านกลุ่มได้ใช้วิธีการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ <sup>121</sup>

1. การกดดันฝ่ายบริหาร ททท. ด้วยการขู่ว่าจะมีมาตรการตอบโต้ด้วยการถอนความร่วมมือด้านต่าง ๆ ที่มีต่อ ททท. ถ้า ททท. ไม่ถอนร่างพระราชบัญญัติออกจากการพิจารณาของสภานิติบัญญัติ <sup>121</sup>
2. กลุ่มได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนต่าง ๆ ต่อการคัดค้านร่างพระราชบัญญัตินี้ อันเป็นการเผยแพร่ความคิดเห็นของกลุ่มออกสู่สาธารณชน เพื่อระดมการสนับสนุน
3. กลุ่มได้ติดต่อเข้าพบสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อโน้มน้าวชักจูงให้ลงมติไม่ผ่านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

<sup>121</sup> สัมภาษณ์ ประภัทร สุทธาเวช, ผู้จัดการสมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว,

ในที่สภาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ตกไป ไม่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติ ๔ ต่อมาในปี พ.ศ. 2523 ฝ่ายบริหาร ททท. ได้ตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อสภาร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบธุรกิจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวฉบับใหม่ขึ้นอีกครั้งหนึ่ง และได้เชิญตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจท่องเที่ยวต่าง ๆ เข้าร่วมสภาร่างด้วย

ในปัจจุบันพระราชบัญญัตินี้ยังร่างไม่แล้วเสร็จ สาเหตุที่ต้องใช้เวลาร่างนาน ก็เพราะร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลกระทบโดยตรงต่อผลประโยชน์ของธุรกิจการท่องเที่ยว โดยรัฐเองก็พยายามที่จะเข้าไปควบคุมธุรกิจการท่องเที่ยวให้มากที่สุด ส่วนตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจท่องเที่ยวในคณะกรรมการ ๔ ก็พยายามปกป้องผลประโยชน์ของตนไว้ให้มากที่สุด เช่น ในมาตรา 5 ของร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการจัดระเบียบธุรกิจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวขึ้นมาคณะหนึ่ง ในตอนแรกรัฐกำหนดให้คณะกรรมการนี้มีกรรมการจากฝ่ายรัฐบาลมากกว่ากรรมการจากกลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยวมาก ต่อมากลุ่มได้พยายามชี้แจงแสดงเหตุผลจนกระทั่งรัฐบาลยินยอมเปลี่ยนแปลงสัดส่วนในคณะกรรมการใหม่ โดยมีกรรมการจากฝ่ายรัฐบาล 7 คน กรรมการจากกลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยว 5 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 ท่าน ซึ่งรัฐบาลจะเป็นฝ่ายคัดเลือก และในกรณีมาตรา 16 เดิมได้ระบุให้รัฐเข้ามาควบคุมการดำเนินธุรกิจอย่างเข้มงวดในเรื่องราคาค่าบริการ กลุ่มได้คัดค้านและต่อรอง จนรัฐยินยอมผ่อนปรนในกรณีนี้ลงไปมาก<sup>122</sup> เป็นต้น

เราจะเห็นได้ว่าในกรณีนี้กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวได้แสดงบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ในลักษณะที่เป็นอิสระจากความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ และการควบคุมจากรัฐ รวมทั้งวิธีการที่กลุ่มใช้ก็เป็นวิธีการที่เป็นทางการเป็นส่วนใหญ่ ไม่มีวิธีการแบบไม่เป็นทางการที่กลุ่มเคยชิน นอกจากนั้นบทบาทและอิทธิพลในกรณีนี้ยังเป็นบทบาทและอิทธิพลในขั้นการริเริ่มนโยบายอีกด้วย ซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อน

<sup>122</sup>สมาคมนักธุรกิจการท่องเที่ยว, "ATTA NEWS" 3 (28 กันยายน 2527):6

แต่เมื่อรัฐ "กึ่ง" ข้าราชการมีเจตนาอันแน่วแน่ที่จะเข้ามาควบคุมธุรกิจของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวให้จงได้ โดยได้จัดตั้งคณะกรรมการ ๔ ร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ขึ้นมาขึ้น ในด้านหนึ่งแม้ว่ารัฐบาลได้เห็นความสำคัญของกลุ่มโดยเชิญกลุ่มเข้าร่วมยกร่างด้วย แต่ในอีกด้านหนึ่งดังที่เราได้วิเคราะห์ไว้แล้วว่า การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเป็นการควบคุมข้อเรียกร้องต้องการของกลุ่มวิธีการหนึ่ง เราจะเห็นได้ว่าแม้ว่าในคณะกรรมการ ๔ นี้ กลุ่มสามารถแสดงบทบาทในการปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มได้อย่างเต็มที่ แต่ก็เป็นการแสดงบทบาทภายในขอบเขตที่รัฐได้กำหนดไว้ เพราะถึงที่สุดแล้วรัฐก็ยังสามารถออกกฎหมายมาควบคุมกลุ่มได้ (ทั้งที่มีพระราชบัญญัติการค้าและสมาคมการค้าควบคุมไว้อยู่แล้ว) แม้ว่าการควบคุมนี้จะไม่เป็นไปโดยครบถ้วนบริบูรณ์ตามเจตนาดั้งเดิมของรัฐ เนื่องจากกลุ่มได้มีบทบาทในการร่วมร่างด้วย ซึ่งกลุ่มสามารถเจรจาต่อรองได้จนมาตรการการควบคุมลระดับลงมา ก็ตามอีกประการหนึ่งก็คือ การควบคุมนี้ยังเป็นการควบคุมไม่ให้กลุ่มหันไปใช้วิธีการกดดันหรือข่มขู่รัฐ ดังที่เคยทำสำเร็จมาแล้ว โดยกำหนดขอบเขตการเรียกร้องของกลุ่มให้อยู่ภายใต้คณะกรรมการที่รัฐจัดตั้งขึ้น ภายในคณะกรรมการ ๔ นี้รัฐสามารถปฏิบัติการของกลุ่มได้ และรัฐก็จะรู้ว่าเมื่อใดที่ควรโอนอ่อนผ่อนตาม หรือยืนยันหลักการของตน

นอกจากนั้นในการเข้าร่วมร่างพระราชบัญญัติเพื่อออกมาควบคุมตัวเองนี้ กลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยวก็ได้กลับเข้าไปอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการกับรัฐอีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตามในกรณีนี้เรายังสรุปให้ชัดเจนลงไปไม่ได้ นอกจากตั้งข้อสังเกตทิ้งไว้ เพราะร่างพระราชบัญญัตินี้ยังไม่แล้วเสร็จ และยังไม่ได้รับการประกาศใช้

นอกเหนือไปจากที่กล่าวข้างต้น กลุ่มผลประโยชน์ยังได้มีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายด้วยการทำหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษร และการใช้งานวิจัยและข้อมูล<sup>๒๒</sup> แสดงข้อเท็จจริงต่อรัฐบาล เพื่อเรียกร้องและสนับสนุนข้อเรียกร้องของกลุ่ม ในกรณีดังต่อไปนี้ดังต่อไปนี้คือ

<sup>๒๒</sup> สัมภาษณ์ ข้าราชการผู้เคยเป็นกรรมการในคณะกรรมการ ททท. สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ด้วยแบบสอบถาม, มกราคม 2534, สมาคมโรงแรมไทย, "รายงานประจำปี" 2524 และ 2526 และสมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว, "ATTA NEWS" (8 April 1985)



1. สมาคมโรงแรมไทยได้เสนอให้รัฐบาลพิจารณาจัดประเภทในการเก็บค่ากระแสไฟฟ้าที่ใช้ในโรงแรมจากประเภทธุรกิจขนาดใหญ่ มาเป็นประเภทอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และให้ลดอัตราภาษีโรงแรมจากร้อยละ 15 เหลือร้อยละ 10 โดยจัดทำเป็นรายงานการศึกษา เรื่องการปรับปรุงอัตราค่าไฟฟ้าจากกิจการโรงแรม และรายงานการศึกษา เรื่องการปรับปรุงอัตราภาษีจากกิจการโรงแรม ยื่นให้กับพลตรี ประมวล อติเรกสาร และนายถนัด คอมันตร์ รองนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม และ 16 พฤศจิกายน 2524 ตามลำดับ

2. สมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยวทำหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ขอรบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการที่กระทรวงการคลัง มีนโยบายจะจัดเก็บภาษีบุคคลที่จะเดินทางออกนอกราชอาณาจักรเพิ่มขึ้นจากเดิมเป็นสองเท่า

3. สมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยวใช้มติที่ประชุมของสมาคม ASEANTA อันเป็นสมาคมท่องเที่ยวท่องเที่ยวระดับภูมิภาคในอาเซียน ซึ่งคัดค้านการจัดเก็บภาษีดังกล่าวในข้อ 2 ยื่นต่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยวของไทย ได้รับไปพิจารณา

อย่างไรก็ตามการไปขบขทาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวดังกล่าวนี้มีไม่มากนัก และวิธีการที่นำมาใช้ คือ การยื่นหนังสือหรือการชี้แจงงานวิจัยแสดงข้อเท็จจริงต่อรัฐ "กึ่ง" ข้าราชการ ก็มีน้อยกว่าการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว<sup>124</sup> และมีผลกระทบต่อสถาบันฝ่ายบริหารเป็นส่วนใหญ่ รวมทั้งส่วนใหญ่ยังไม่ประสบผลสำเร็จหรือประสบผลสำเร็จน้อย (ยกเว้นในกรณีคัดค้านร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบธุรกิจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว) และเมื่อคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนต่าง ๆ ภาครัฐจัดตั้งขึ้น ขบขทาทและอิทธิพลเหล่านี้ยิ่งปรากฏน้อยลง

<sup>124</sup> ลัมภาน์ ข้าราชการผู้เคยเป็นกรรมการในคณะกรรมการ ททท. สมัยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ด้วยแบบสอบถาม, มกราคม 2534

ดังนั้นภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยในการมีบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยงต่อการกำหนดนโยบาย กลุ่มได้ใช้วิธีการหรือรูปแบบความสัมพันธ์ที่มีต่อรัฐ ทั้งแบบไม่เป็นทางการ และแบบเป็นทางการ กลุ่มใช้รูปแบบแรกมากกว่ารูปแบบหลัง และรูปแบบแรกได้ตอบสนองต่อข้อเรียกร้องต้องการของกลุ่มได้มากกว่ารูปแบบหลัง

บทบาทและอิทธิพลหรือความสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยงกับสถาบันต่าง ๆ ในกระบวนการกำหนดนโยบาย

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นเราจะพบว่ากลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยงเรียกร้องผลประโยชน์ของตนผ่านสถาบันฝ่ายบริหาร และหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะ ททท. เป็นส่วนใหญ่ เราไม่พบว่ากลุ่มมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกวุฒิสภา และ พรรคการเมือง หรือได้เรียกร้องผลประโยชน์ผ่านทางสถาบันทางการเมืองเหล่านี้แต่ประการใด<sup>125</sup>

ในเรื่องนี้ข้าราชการในคณะกรรมการ ททท. ในสมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ก็ได้ยืนยันข้อความข้างต้นว่า

"เมื่อเวลาที่กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยงมีปัญหา และต้องการเสนอข้อเรียกร้อง กลุ่มมักเข้าพบบุคคลและองค์กรของรัฐแทบทั้งสิ้น คือ ผู้ว่าการ ททท. หรือ ททท. รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยงหรือรัฐบาล (ซึ่งเป็นข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ดังที่เราได้วิเคราะห์ไว้) และข้าราชการที่เป็นกรรมการ ททท. หรือ คณะกรรมการ ททท."<sup>126</sup>

<sup>125</sup> สมาคมโรงแรมไทย. "รายงานประจำปี 2523, 2524, 2526, 2527, 2528, 2529 และ 2530. และสมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยง. ATTA NEWS (29 กุมภาพันธ์ 2527), (28 กันยายน 2527) และ (8 April 1985)

<sup>126</sup> สัมภาษณ์ ข้าราชการผู้เคยเป็นกรรมการในคณะกรรมการ ททท. สมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ด้วยแบบสอบถาม .มกราคม 2534

ลักษณะดังกล่าวนี้เราอาจอธิบายได้ดังต่อไปนี้

1. ภายใต้ระบอบนี้แม้ว่าองค์ประกอบของโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวจะมีได้มีเพียงสถาบันฝ่ายบริหาร (และคณะกรรมการ ททท. และ ททท.) เท่านั้น แต่ยังมีพรรคการเมือง และสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย อันเป็นช่องทางให้กลุ่มสามารถพิจารณาเลือกได้ว่ากลุ่มจะเข้าทางช่องทางใด อย่างไรก็ดีเราทราบดีแล้วว่าสถาบันฝ่ายบริหาร คณะกรรมการ ททท. และ ททท. เป็นสถาบันที่สามารถที่จะคล้อยตามให้ข้อเรียกร้องของกลุ่มบรรลุผลสำเร็จได้ เนื่องจากสถาบันเหล่านี้ครอบครองทรัพยากรแห่งอำนาจไว้มากกว่าฝ่ายใด จึงมีอำนาจในการกำหนดนโยบายสูง ดังนั้นกลุ่มจึงย่อมเรียนรู้ได้อย่างรวดเร็วว่าช่องทางใดที่กลุ่มจะเลือกเข้าหามากที่สุด และยิ่งกลุ่มมีประสบการณ์จากความเคยชินเก่า ๆ ซึ่งกลุ่มมีความสัมพันธ์กับสถาบันฝ่ายบริหาร คณะกรรมการ ททท. (อ.ส.ท.) ในสมัยระบอบอำมาตยาธิปไตยมาก่อนแล้ว กลุ่มก็ยิ่งเรียนรู้ได้เร็วขึ้น และในเมื่อช่องทางทั้งสองนี้ถูกครอบครองไว้โดยข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งสิ้นดังที่เราได้วิเคราะห์ไว้แล้ว กล่าวคือ สถาบันฝ่ายบริหารหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว เป็นบุคคลที่มาจากระบบราชการ และคณะกรรมการ ททท. ก็ประกอบไปด้วยข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นจึงเป็นการยากที่กลุ่มจะหลีกเลี่ยงการสร้างความสัมพันธ์กับข้าราชการซึ่งอยู่ในองค์กรเหล่านี้ได้

และข้าราชการในคณะกรรมการ ททท. ในสมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ชุดที่ 5 ก็ได้ยืนยันว่า

"รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว คณะกรรมการ ททท. (และ ททท.) ทำให้ข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวประสบผลสำเร็จมากที่สุด"<sup>127</sup>

<sup>127</sup> สัมภาษณ์ ข้าราชการผู้เคยเป็นกรรมการในคณะกรรมการ ททท. สมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ด้วยแบบสอบถาม , มกราคม 2534



2. แม้ว่าโครงสร้างทางการเมืองและโครงสร้างอำนาจทางการเมืองภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยจะเปลี่ยนแปลงแตกต่างไปจากระบอบอำมาตยาธิปไตยมาก โดยเฉพาะในช่วงหลังของระบอบกึ่งประชาธิปไตย แต่ภายใต้ระบอบนี้การต่อสู้แข่งขันและประนีประนอมระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองในระบบราชการ และนอกระบบราชการที่ดำเนินไปอย่างเข้มข้น ได้สะท้อนออกมาเป็นความรุนแรงทางการเมือง การพยายามกระทำรัฐประหารของฝ่ายผู้กุมกำลังถึง 2 ครั้ง 2 คน ภาวะไร้เสถียรภาพทางการเมือง ความขัดแย้งระหว่างและภายในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ความขัดแย้งภายในสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ ความขัดแย้งระหว่างผู้นำทางทหารในกองทัพกับผู้นำทางทหารในคณะรัฐบาล ตลอดจนความขัดแย้งระหว่างผู้นำทหารในกองทัพด้วยกันเอง อันเนื่องมาจากปัญหาการสืบทอดอำนาจในกองทัพ ซึ่งทั้งหมดนี้เกิดขึ้นอยู่เป็นระยะ ๆ ลักษณะเช่นนี้ย่อมทำให้ภาพลักษณ์ของระบอบกึ่งประชาธิปไตยและระบบการเมืองไทยในสายตาของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว พว่ำเดือน ไม่น่านอน และโรติกทางจนยากที่จะคาดเดาได้ ถูกต้องว่าจะลงเอยในรูปใด กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวจึงย่อมเลือกเอาในสิ่งที่พวกเขาเห็นว่าไม่พว่ำเดือน น่านอน และมีทิศทางที่ชัดเจนกว่า สิ่งนั้นก็คืระบบราชการ โดยเฉพาะ ททท. ตลอดระยะเวลาเกือบหนึ่งทศวรรษภายใต้ระบอบนี้แม้ว่าปรากฏการณ์ภายในระบบการเมืองไทยจะผันผวนเหียงใด การยึดกุมอำนาจบริหารภายใน ททท. ไม่เคยเปลี่ยนแปลงบุคคลที่มาจากสถาบันทหาร ยิ่งคงดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ททท. ไว้อย่างเหนียวแน่น<sup>128</sup> เหล่านี้ดูเหมือนว่าได้สร้างความมั่นใจให้กับกลุ่มได้มากกว่า จึงเลือกที่จะคงความลัมนัธิ์ในรูปเดิมเป็นส่วนใหญ่ไว้

<sup>128</sup> การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, "รายประจำปี" ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2522 - 2530

๘. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองและโครงสร้างอำนาจทางการเมืองดังกล่าวนี้เป็น การเปลี่ยนแปลงที่ยังไม่ถึงที่สุด ข้าราชการยังคงมีส่วนในการควบคุมอำนาจทางการเมืองไว้ โดยเฉพาะตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งมีอำนาจทางการเมืองและอำนาจในการกำหนดนโยบายสูงยังคงอยู่ในมือของข้าราชการทหาร ความจริงเช่นนี้ได้ช่วยเสริมให้ข้าราชการมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น เมื่อรัฐบาล "กึ่ง" ราชการมีข้าราชการเป็นหัวหน้า ข้าราชการจึงย่อมได้รับความสำคัญ และได้รับความไว้วางใจจากหัวหน้ารัฐบาลมากกว่านักธุรกิจ และนักการเมืองที่ร่วมอยู่ในคณะรัฐบาล ดังนั้นเมื่อหัวหน้ารัฐบาลใช้อำนาจหน้าที่ที่ตนมีสิ่งการใด ๆ ที่สำคัญ ก็ย่อมต้องมอบหมายให้ข้าราชการที่ไว้วางใจได้เป็นผู้รับผิดชอบหรือรับไปดำเนินการ เช่น ในกรณีการแต่งตั้งรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยวดังกล่าว ตลอดจนคณะกรรมการกรอ. เพื่อแก้ไขปัญหาการท่องเที่ยว (ซึ่งได้กลายเป็นองค์กรที่มีบทบาทในโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว) หัวหน้ารัฐบาลก็แต่งตั้งบุคคลจากราชการเข้าไปรับผิดชอบเป็นส่วนใหญ่ เป็นต้น

4. พรรคการเมือง และสภาผู้แทนราษฎรยังคงแสดงบทบาทในโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวน้อย อันเป็นผลมาจากทั้งปัญหาภายในพรรคการเมืองเอง และการที่สถาบันทั้งสองนี้มีทรัพยากรแห่งอำนาจต่าง ๆ ต่ำกว่าสถาบันฝ่ายบริหาร สถาบันราชการ และหน่วยงานของรัฐ เช่น อำนาจในการริเริ่มนโยบายสถาบันฝ่ายบริหารก็สามารถออกคำสั่งที่มีผลในทางปฏิบัติได้รวดเร็วกว่าพรรคการเมืองและสภาผู้แทนราษฎรมาก อาทิ กฎกระทรวง พระราชกฤษฎีกา และพระราชกำหนด เป็นต้น

นอกจากนี้การที่กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัติสมาคมการค้าและหอการค้า พ.ศ. 2509 โดยเฉพาะภายใต้มาตราซึ่งห้ามมิให้สมาคมการค้าและหอการค้าเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมือง ตลอดจนการที่กลุ่มต้องส่งรายงานการประชุม รายชื่อและประวัติคณะกรรมการบริหารกลุ่มให้กับหน่วยงานของรัฐตรวจสอบ และการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และ ททท. ยังคงเข้าร่วมสังเกตการณ์การประชุมของกลุ่ม<sup>125</sup> น่าจะเป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้กลุ่มต้องหลีกเลี่ยงการมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเมือง โดยเฉพาะการเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมือง

<sup>125</sup> กองสถาบันการค้า กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์



5. การที่ ททท. เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทและอิทธิพลต่อการท่องเที่ยวในระดับสูง และทำหน้าที่เป็นทั้งผู้เรียกร้องผลประโยชน์หรือรวบรวมผลประโยชน์ให้กับกลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยวได้เป็นอย่างดี รวมทั้งได้ให้ความสำคัญกับกลุ่มมากขึ้น ตลอดจนต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญที่กลุ่มมีอยู่มากขึ้น ททท. จึงยังเป็นหน่วยงานที่กลุ่มต้องเข้าหามากกว่าหน่วยงานอื่น โดยเฉพาะพรรคการเมือง และสภาผู้แทนราษฎร

และในช่วงสุดท้ายของบทนี้เราอาจสรุปได้ว่า ภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยแม้ว่าโครงสร้างและโครงสร้างอำนาจทางการเมืองจะเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่พรรคการเมือง สภาผู้แทนราษฎรได้เข้ามามีบทบาทในโครงสร้างทางการเมือง และบุคคลจากนอกระบบราชการอันได้แก่ นักธุรกิจ และนักการเมือง ได้เข้าไปควบคุมอำนาจทางการเมืองเพิ่มขึ้น ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของ ททท. ก็ยังคงมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวในระดับที่สูงกว่าทั้งพรรคการเมือง สภาผู้แทนราษฎร และกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว

ภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวกับรัฐ "กึ่ง" ข้าราชการ คณะกรรมการ ททท. และ ททท. ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง กลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยวยังคงเรียกร้องผลประโยชน์ด้วยรูปแบบความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการผ่านสถาบันฝ่ายบริหาร และหน่วยงานของรัฐดังกล่าวนี้ มากกว่าพรรคการเมือง และสภาผู้แทนราษฎร

ภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยและภายใต้ความสัมพันธ์นี้ กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเพิ่มขึ้นจากสมัยอำมาตยาธิปไตยมาก อย่างไรก็ตามบทบาทและอิทธิพลดังกล่าวนี้เป็นบทบาทและอิทธิพลในขั้นที่นโยบายได้รับการนำไปปฏิบัติแล้ว และส่วนใหญ่เป็นนโยบายระดับรองแทบทั้งสิ้น และวิธีการที่กลุ่มใช้ในการแสดงบทบาทและอิทธิพลนี้เป็นวิธีการแบบไม่เป็นทางการเป็นส่วนใหญ่

และภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยนี้ กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวได้มีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายที่เป็นอิสระจากความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการด้วยเช่นกัน แต่บทบาทและอิทธิพลดังกล่าวนี้มีน้อย และตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มได้น้อยกว่าความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการที่กลุ่มมีกับรัฐ "กึ่ง" ข้าราชการ