

บทที่ 5

กรณีศึกษา : การจัดการท่องเที่ยว

5.1 ความนำ

หลังจากการยุติลงของการเจรจาพหุภาคีภายใต้องค์การการค้าโลก (World Trade Organization หรือ WTO) อย่างไม่คาดฝันที่เมืองแองกู ประเทศเม็กซิโกในปีพ.ศ. 2546 การเจรจาการค้าแบบทวิภาคี (Bilateral Trade Agreement) ก็แพร่หลายยิ่งขึ้นและการเจรจาพหุภาคีมีความเข้มข้นทั่วโลกอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ทำให้เกิดข้อตกลงทางการค้าแบบทวิภาคีขึ้นมากกว่า 300 ฉบับในปัจจุบันนี้ ทั้งนี้เกือบไม่ต้องสงสัยเลยว่าสหรัฐอเมริกาคือประเทศตัวตั้งตัวตีในการรุกคืบทำการเจรจาในแบบพหุภาคีนี้ และประเทศไทยเป็นเป้าหมายสำคัญในเอเชียภายหลังจากที่สหรัฐบรรลุข้อตกลงทางการค้าแบบทวิภาคีกับประเทศสิงคโปร์แล้ว

อย่างก้าวของการเจรจาการค้าและการลงทุนแบบทวิภาคีกับสหรัฐขึ้นนับว่ามีนัยยะทางการเมืองที่สำคัญต่อไทยเพราะเป็นประเทศที่มีความสำคัญในเชิงกลยุทธ์ (Strategic significance) ในอาเซียน (ASEAN) อีกทั้งสหรัฐเคยกล่าวขย่งในสถานะทางการเมืองของไทยอีกด้วยว่ามีความสำคัญระดับประเทศนาโต (NATO) ทำให้กล่าวได้ว่าอย่างก้าวนี้จะไม่มีความหมายเฉพาะแก่ไทยเท่านั้นแต่อาจจะมียุทธศาสตร์ต่อทั้งภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้เลยทีเดียว ในวงวิชาการนั้นมีความเห็นแตกเป็นสองฝ่ายเกี่ยวกับการเข้ามาสนใจในการทำข้อตกลงการค้าเสรีกับไทยของสหรัฐว่าเป็นการดำเนินกลยุทธ์ทางเศรษฐกิจหรือการเมืองกันแน่¹ โดยฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่าสหรัฐฯ อาจจะไม่ได้ให้ความสำคัญมากนักต่อสาระสำคัญของข้อตกลงมากกว่าการได้ลายเซ็นของฝ่ายบริหารไทยที่ยอมรับข้อตกลงซึ่งท้ายที่สุดจะไม่มีความผูกพันมากกว่าที่สหรัฐฯ ได้จัดทำแล้วกับประเทศสิงคโปร์ อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่ามูลค่าทางเศรษฐกิจที่มีอยู่และพัฒนการด้านต่างๆ ในไทย หรือที่ไทยจะนำผลประโยชน์ในภูมิภาคเข้ามาหรือผ่านผู้กุมอำนาจทางเศรษฐกิจ(และการเมือง) ในไทยได้อีกมาก ดังนั้นการทำสัญญาผูกมัดทางเศรษฐกิจในยามที่การเจรจาพหุภาคีภายใต้องค์การการค้าโลกเองนั้นยังไม่มีวี่แววของความหวังที่จะบรรลุข้อตกลงตามกรอบระยะเวลาที่วางไว้ได้ ในตอนนี้จึงมีความเหมาะสมด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจล้วนๆ โดยไม่ต้องพิจารณาปัจจัยทางการเมืองเลย

ในทางความเป็นจริงนั้น ข้อพิจารณาอย่างใดอย่างหนึ่งอาจจะไม่สำคัญเท่ากับข้อเท็จจริงที่ว่าฝ่ายสหรัฐฯสนใจที่จะจัดทำข้อตกลงทางการค้าเสรีกับประเทศไทยก่อนที่อำนาจในการเจรจาดังกล่าวที่ฝ่ายนิติบัญญัติของสหรัฐฯ ได้ให้ไว้กับฝ่ายบริหารสิ้นสุดลงในกลางปี 2550 อีกทั้งฝ่าย

¹ โดยเฉพาะในยามที่อิทธิพลของประเทศจีนกำลังถูกลดลงอย่างแข็งแกร่งและรวดเร็วในภูมิภาคนี้ ในขณะที่อิทธิพลทางการเมืองของสหรัฐในภูมิภาคอยู่ในภาวะถดถอยเมื่อเทียบกับอิทธิพลของจีน คำกล่าวนี้มีความหมายเป็นพิเศษกับไทยที่มีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับจีนตลอดมา

การเมืองของไทย (รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร) ได้ส่งสัญญาณที่ชัดเจนกับคณะเจรจาฝ่ายไทยว่าต้องการบรรลุข้อตกลงดังกล่าวโดยไม่ล่าช้า² จึงนับว่าเป็นการสมประโยชน์ของรัฐบาลทั้งสองฝ่ายถ้าหากจะไม่ตั้งคำถามว่าการบรรลุข้อตกลงในท้ายที่สุดจะเป็นสิ่งที่ดีกว่าสำหรับประเทศไทยจริงหรือไม่³

ฝ่ายสหรัฐอเมริกายื่นข้อเสนอการเจรจาเปิดเสรีการค้า (Free trade agreement, FTA) สินค้าและบริการ ที่รวม**กลไก**การเปิดเสรี (Trade liberalization process)⁴ ควบคู่กับ**สาขา** (Sector of interest) ที่สหรัฐฯสนใจที่จะเจรจากับฝ่ายประเทศไทยเพื่อการเปิดเสรีการค้าสินค้าและบริการระหว่างกันภายหลังที่บรรลุข้อตกลงที่คล้ายคลึงกันแล้วกับประเทศสิงคโปร์ (และข้อตกลงดังกล่าวอาจจะถูกนำมาเป็น“ต้นแบบ” สำหรับการเจรจากับประเทศไทย)⁵

สาระสำคัญในรายงานนี้เป็นการให้ความสนใจแก่เพียงมิติทางเศรษฐกิจเท่านั้น โดยที่การวิจัยจะมุ่งตรวจสอบผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของการเปิดเสรีการท่องเที่ยวแต่เพียงสาขาเดียว ทั้งนี้ผู้วิจัยสนใจที่จะตรวจสอบว่าการเปิดเสรี(มากขึ้น)ทางด้านการท่องเที่ยวกับสหรัฐฯจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและความสามารถของฝ่ายไทยในการดูแลสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวอย่างไร

² ภายหลังจากเหตุการณ์วันที่ 19 กันยายน 2549 ที่คณะทหารได้เข้ายึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเรือนของพตท. ทักษิณ ชินวัตร และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว รวมทั้งแต่งตั้งพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ มาเป็นรัฐมนตรีแทน สหรัฐฯ และไทยก็จำเป็นต้องเลื่อนการเจรจาเปิดการค้าเสรีออกไปโดยปริยาย ซึ่งนับเป็นโอกาสดีที่ฝ่ายไทยเองจะได้ทำการทบทวนและพิจารณาข้อเสนอแนะและติติงของประชาคมอย่างจริงจัง

³ การประเมินความคุ้มค่าในโครงการช่วงที่หนึ่งชี้ให้เห็นว่าการรับข้อเสนอเปิดเสรีกับสหรัฐฯอาจจะได้ไม่คุ้มเสียถ้าประเทศไทยเองไม่ปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศ

⁴ เช่น Rules of Origin, Transparency, Competition Policy, Government Procurement, General Exception, Non-compliance, Market access, National treatment, Most-favoured nation, Dispute settlement, ฯลฯ

⁵ เชื่อกันว่าประเทศสิงคโปร์มีแต่ได้ในการบรรลุข้อตกลงนั้นเป็นเพราะสิงคโปร์มีการดำเนินธุรกิจที่แน่นอนอยู่แล้วกับสหรัฐฯอีกทั้งเป็นคู่ค้าที่สำคัญลำดับต้นๆของสหรัฐฯ อีกทั้งสิงคโปร์มีระบบการค้าที่เปิดกว้างมากอยู่แล้ว จึงค่อนข้างพร้อมหรือ “มีภูมิคุ้มกัน” ที่พอเพียงในการที่จะเผชิญกับสหรัฐฯ สิงคโปร์ยังไม่มีปัญหาด้านสาขาการเกษตรที่มักจะอ่อนไหวเป็นพิเศษในการจัดทำข้อตกลงเสรีทางการค้า

กรอบที่ 1 สาขาสำคัญทางด้านการบริการที่สหรัฐ ยื่นแก่ฝ่ายไทยเมื่อเริ่มเจรจามีสี่สาขา ดังนี้

1. **การท่องเที่ยว (Tourism services)** รวมกิจกรรมการบริการทุกอย่างที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว เช่นการขายตั๋ว จองที่พัก การจองทัวร์ ขายของที่ระลึก การนำเที่ยว บริการอาหารและจัดเลี้ยง การขนส่งนักท่องเที่ยว ฯลฯ
2. **พลังงาน (Energy services)** รวมการผลิตและการให้บริการด้านการจ่ายพลังงาน การขุดค้น และวิศวกรรมที่เกี่ยวกับพลังงาน
3. **สินค้าใช้แล้ว (Used goods)** เชื่อมโยงกับบริการการขนส่ง การให้บริการกำจัด การนำกลับมาใช้ใหม่ และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง
4. **ปะการัง (Coral reef)** รวมบริการการดูแลสิ่งแวดล้อมทางทะเลและทรัพยากรธรรมชาติทาง

กล่าวได้ว่าการเปิดบริการการท่องเที่ยว⁶ตามข้อตกลงอาจจะมีประโยชน์ร่วมทั้งสองฝ่าย โดยเฉพาะสำหรับประเทศไทยแล้วสาขาการท่องเที่ยวมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจเป็นอย่างมากและไทยเป็นฝ่ายได้ดุลทางการค้าส่วนนี้กับประเทศต่างๆ มาตลอด การเปิดเสรียังอาจจะช่วยให้ฝ่ายไทยสามารถรุกให้บริการอื่นๆที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการท่องเที่ยวได้อีกด้วยดังเช่นบริการอาหารและบริการสุขภาพและสปา (Spa) เป็นต้น

ถ้าจะพิจารณาให้รอบด้าน นอกเหนือจากขนาดของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นและการกระจายของค่าใช้จ่ายจากการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวต่างชาติในกิจกรรมต่างๆที่มีประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศแล้ว คำถามสำคัญที่ต้องพิจารณาด้วยก็คือการกระจายผลประโยชน์รายได้ดังกล่าวในกลุ่มผู้ผลิตต่างในประเทศ เช่นถ้าหากบริการด้านการท่องเที่ยวในประเทศไทยมีการแข่งขันที่เสริมมากยิ่งขึ้น จะทำให้รูปแบบการกระจายผลประโยชน์ (ซึ่งเป็นประโยชน์ที่คนในห่วงโซ่ธุรกิจบริการการท่องเที่ยว (Supply chain) จะได้รับ) เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร? การเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการค้า(บริการ)เสรีนั้นจะมีผลต่อการบังคับใช้กฎระเบียบของประเทศหรือไม่ เพียงใด ผลกระทบต่อสถานะทางการเงินและการคลังของรัฐจะเป็นอย่างไร แต่เป้าหมายสำคัญของการศึกษาขึ้นอยู่กับคำถามว่าการเพิ่มขึ้นของนักท่องเที่ยวทำให้สิ่งแวดล้อมของไทยเลวร้ายลงอีกเพียงใด คุ่มค่าแก่การเปิดเสรีกว่าที่เป็นอยู่หรือไม่ หรือถามโดยสรุป การเปิดเสรีด้านการบริการการท่องเที่ยวกับสหรัฐอเมริกาให้กว้างเป็นพิเศษกว่าชาติคู่ค้าอื่นๆจะส่งผลดีต่อประเทศไทยในด้านสิ่งแวดล้อมหรือไม่

⁶ การท่องเที่ยวหมายถึงการเดินทางหรือการท่องเที่ยวเพื่อความเพลิดเพลิน เพื่อศึกษาหาความรู้ ประชุมสัมมนา การเยี่ยมญาติ การกีฬา การติดต่อธุรกิจและอื่นๆโดยมีเงื่อนไขคือ 1. เดินทางจากที่อยู่อาศัยปกติไปยังที่อื่นเป็นการชั่วคราว 2. เดินทางโดยสมัครใจ 3. เดินทางท่องเที่ยวที่มีค่าใช้จ่ายเพื่อการประกอบอาชีพหรือหารายได้

5.1.1 การวิเคราะห์

ในการวิเคราะห์ผลกระทบจากข้อตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคีหรือ FTA ไทย – สหรัฐอเมริกาต่อสิ่งแวดลอมของประเทศไทยในภาพรวม มีคำถามหลักสองข้อคือ

- 1) ข้อตกลงจะมีผลกระทบ(บวกและลบ)ด้านสิ่งแวดล้อมอย่างไร และ
- 2) จะมีผลต่อการดูแลสิ่งแวดล้อมของไทยอย่างไร

เนื่องจากการเจรจาระหว่างไทยกับสหรัฐฯยังไม่สิ้นสุดลง ทำให้คณะผู้วิจัยไม่สามารถเข้าถึงร่างสุดท้ายของข้อตกลงที่จะนำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์ได้ จึงจำเป็นต้องอาศัยข้อตกลงที่สหรัฐฯจัดทำแล้วกับประเทศอื่นๆเช่นประเทศชิลี และกับประเทศในอเมริกากลางเป็นเอกสารอ้างอิง⁷ โดยมีข้อสมมุติฐานว่าร่างสุดท้ายของข้อตกลงที่สหรัฐฯจะจัดทำกับประเทศไทยนั้น ไม่น่าจะแตกต่างจากเอกสารทั้งสองฉบับนี้มากนัก แนวทางการวิเคราะห์เพื่อตอบคำถามหลักทั้งสองถูกกำหนดไว้ใน 4 ลักษณะ คือ

- (1) FTAในส่วนที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงกฎหมายกฎระเบียบ (Regulatory impact) ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างไร
- (2) FTAในส่วนที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวมีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบ ทั้งด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการค้าขาย ด้านการลงทุน และด้านอื่นๆ ที่มีผลเกี่ยวโยงกับการดูแลกำกับด้านสิ่งแวดล้อมอย่างไร
- (3) ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจจากผลของการทำ FTA ในส่วนที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวเป็นอย่างไร
- (4) ผลกระทบด้านเศรษฐศาสตร์ ในส่วนที่เกี่ยวโยงกับประเด็นผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว เป็นเท่าไร

ขณะที่วัตถุประสงค์หลักของรายงานฉบับนี้อยู่ที่การตอบคำถามสองข้อหลัง ในทางทฤษฎีนั้น ผลกระทบของการเปิดเสรีต่อสิ่งแวดล้อม สามารถแยกผลกระทบออกได้เป็น 3 ด้านคือ⁸ ผลของการขยายขนาดการผลิต (Scale effects) ผลของการเปลี่ยนแปลงส่วนผสมของการผลิตสินค้า (Composition effects) และผลของการเปลี่ยนแปลงเทคนิคการผลิต (Technique effects) ซึ่งผลกระทบเหล่านี้สามารถอธิบายได้ดังนี้

- ผลของการขยายขนาดการผลิต เกิดจากการที่การเปิดเสรีช่วยลดอุปสรรคทางการค้าและการลงทุนลง ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจโดยรวม และทำให้เกิดการ

⁷ กลุ่มประเทศทั้งสองเป็นประเทศที่มีฐานทรัพยากรธรรมชาติที่มีความหลากหลายในทำนองเดียวกับไทย จึงเหมาะสมในการเปรียบเทียบมากกว่าในกรณีของสิงคโปร์ที่แทบจะไม่มีทรัพยากรธรรมชาติเลย

⁸ ดู Antiweiler, W., B. Copeland ; and M.S. Taylor; “Is Free Trade Good for the Environment?”, *NBER Working Paper*, 1998, w6707.

ขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งอาจจะทำให้สภาพแวดล้อมโดยรวมเสื่อมทรามลงเนื่องจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้นและการปลดปล่อยมลพิษมากขึ้น

- ผลของการเปลี่ยนแปลงส่วนผสมของการผลิตสินค้า เกิดจากการที่การค้าเสรีทำให้การผลิตโดยรวมของประเทศมีสัดส่วนของสินค้าหรือบริการที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป เช่นการเปิดเสรีจะทำให้ประเทศดังกล่าวหันไปผลิตสินค้าและบริการที่ตนมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบมากขึ้น ถ้าหากสินค้าและบริการดังกล่าวเป็นกลุ่มที่ทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมทรามลง สถานการณ์ของสิ่งแวดล้อมก็จะเลวลงตามไปด้วย
- สำหรับผลกระทบด้านสุดท้ายคือผลของการเปลี่ยนแปลงเทคนิคการผลิตนั้น เกิดขึ้นจากการที่การค้าเสรีการค้ามีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงราคาเปรียบเทียบของปัจจัยการผลิต ซึ่งส่งผลกระทบต่อตัดสินใจเลือกใช้ปัจจัยการผลิตของผู้ประกอบการ ระหว่างปัจจัยการผลิตที่ทำลายสิ่งแวดล้อม (Polluting inputs) กับปัจจัยการผลิตที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม (Non-polluting inputs) โดยอาจมีการเลือกใช้ปัจจัยที่ทำลายสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้นหรือลดลง

5.1.2 ข้อมูล วิธีวิเคราะห์ และข้อจำกัด

การวิเคราะห์จะเป็นแบบพรรณนา (Descriptive analysis) และการคำนวณอย่างง่ายสำหรับการประเมินผลประโยชน์สุทธิ (Net benefit) ด้านการท่องเที่ยวจากการเปิดเสรี⁹ โดยใช้ข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิจากฐานข้อมูลของกระทรวงการท่องเที่ยว การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สถาบันที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวและผลงานวิจัยที่มีข้อมูลเหมาะกับการนำมาใช้ในการคำนวณต่อด้านผลประโยชน์สุทธิและความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวของไทย

เครื่องมือที่จะใช้ในการวิเคราะห์ผลกระทบของการเปิดเสรีทางการค้าต่อสิ่งแวดล้อมที่เคยใช้คือ Stella Programme ซึ่งเป็น software ที่สามารถนำมาใช้เพื่อประเมินผลกระทบของการเปิดเสรีด้านการบริการการท่องเที่ยวนี้ได้ โดยอาศัยโครงสร้างของแบบจำลองที่อาจจะ ประกอบด้วยระบบความสัมพันธ์ดังนี้

- ภาคนักท่องเที่ยวจากสหรัฐ-นักท่องเที่ยวไทยไปสหรัฐ
- ห่วงโซ่ของบริการการท่องเที่ยวตลอดเส้นทางมีอะไรบ้าง (เช่นการจองตั๋ว การจองโรงแรม ร้านอาหาร ร้านขายของที่ระลึก แหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น)

⁹ ผลประโยชน์สุทธิ (net benefit) = ผลประโยชน์ (gross benefit) - ต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อม (defined environmental costs)

- ค่าใช้จ่ายด้านต่างๆ แยกย่อยรายสาขาที่สำคัญของการบริการการท่องเที่ยว
- รายได้จากการท่องเที่ยวภาครัฐ- รายจ่ายที่เสียไปกับการเดินทางของนักท่องเที่ยวไทย
- รายการของเสียที่เกิดจากการท่องเที่ยวที่เชื่อมโยงกับนักท่องเที่ยวและกิจกรรมการท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นในประเทศ
- รายการผลพลอยได้ที่เป็นบวกและลบอื่นๆ

แต่ด้วยข้อจำกัดของเวลาและข้อมูล (โดยเฉพาะค่าสัมประสิทธิ์ที่ต้องใช้ในแบบจำลองที่ยังขาดแคลนและไม่สามารถจัดประเมินขึ้นใหม่ได้ทันการณ์) การประเมินจำเป็นต้องจำกัดลงไปที่ยังเสียที่น่าจะเกิดเพิ่มขึ้นจากการเปิดเสรีโดยอิงฐานข้อมูลด้านของเสียที่มีอยู่แล้วมาปรับใช้ควบคู่กับการคาดการณ์จำนวนนักท่องเที่ยวที่อาจจะเปลี่ยนไปโดยผลของการเปิดเสรีตามข้อตกลง การศึกษานี้จะคำนวณเฉพาะน้ำเสียและขยะชุมชนที่เป็นปัญหาหลักของแหล่งท่องเที่ยว¹⁰

5.2 ความสำคัญของการบริการการท่องเที่ยวไทย

สาขาการบริการการท่องเที่ยวเป็นสาขาการบริการที่นับว่ามีความสำคัญมาก และมีการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องตามการพัฒนาทางเศรษฐกิจของนานาประเทศทำให้รสนิยมและความต้องการท่องเที่ยวเปลี่ยนไปสู่การเดินทางท่องเที่ยวในต่างประเทศมากขึ้นกว่าสมัยก่อน (กอปรกับการเพิ่มขึ้นของสายการบินราคาประหยัด หรือ low cost airlines) องค์การการท่องเที่ยวโลก (World Tourist Organization) คาดคะเนว่าภายในปี 2563 จะมีนักท่องเที่ยวทั่วโลกถึง 1,600 ล้านคน โดยนักท่องเที่ยวระยะไกลจะมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น แต่นักท่องเที่ยวจะใช้เวลาท่องเที่ยวในแต่ละสถานที่น้อยลง องค์การการท่องเที่ยวโลกยังคาดด้วยว่านักท่องเที่ยวของชาติที่มีการเดินทางท่องเที่ยวต่างประเทศมากที่สุดในโลก ได้แก่ประเทศที่มีรายได้สูงเช่น ประเทศเยอรมนี ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ส่วนนักท่องเที่ยวชาติใหม่ๆ ที่มีนักท่องเที่ยวเดินทางท่องเที่ยวต่างประเทศในระดับสูง คือ ประเทศจีน และรัสเซียที่กำลังซื้อมากขึ้นเพราะการพัฒนาเศรษฐกิจที่ก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ประเทศเหล่านี้จึงเป็นกลุ่มลูกค้าเป้าหมายที่สำคัญของการส่งเสริมการท่องเที่ยว อีกทั้งยังมีกำลังซื้อสูงกว่าประเทศอื่นๆทำให้สามารถนำรายได้เข้าประเทศได้มาก

อาจจะกล่าวได้ว่าเมื่อเทียบกับบริการชนิดอื่นๆ ทั้งหมดแล้วการท่องเที่ยวมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทยเป็นอย่างมาก¹¹และนับเป็นอุตสาหกรรมที่มีการขยายตัวสูงที่สุด กระนั้นก็ดีแม้ว่าการ

¹⁰ ในการศึกษา นี้ นอกจากจะได้วิเคราะห์ถึงเนื้อหาข้อตกลง FTA ในบทว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อม (Environment Chapter) กับการท่องเที่ยวโดยตรงแล้ว ยังจะคำนึงถึงผลกระทบโดยอ้อมของข้อตกลง FTA ในบทอื่นๆ ในมิติที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะด้านการลงทุนและด้านการบริการ

¹¹ รายได้จากการท่องเที่ยวเพิ่มจากมูลค่า 196 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2503 เป็นมูลค่ากว่า 5 แสนล้านในปัจจุบัน โดยมีนักท่องเที่ยวในปี พ.ศ. 2503 เพียง 83,000 คนเท่านั้น (ข้อมูลจากกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา)

ท่องเที่ยวจะนำรายได้เข้าสู่ประเทศง่ายและเร็วที่สุด แต่ขณะเดียวกันก็อ่อนไหวค่อนข้างมากต่อข่าวสารที่เป็นไปในทางลบ การเปิดตัวของแหล่งท่องเที่ยวในประเทศอื่นๆ ที่มีสินค้าท่องเที่ยวที่คล้ายคลึงกับของไทยทำให้การจัดการด้านบริการการท่องเที่ยวยังต้องมีความรัดกุมรวดเร็ว ทันสมัย และต้องเป็นการจัดการในเชิงรุกมากขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงในแทบทุกด้านก็ว่าได้ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี ด้านข่าวสารและนโยบายการท่องเที่ยวของประเทศคู่แข่ง นอกจากนี้ความพยายามในการเปิดเสรีภาคบริการก็มีผลให้การจัดการการท่องเที่ยวมีความซับซ้อนมากขึ้นด้วยเหตุผลด้านการกระจายผลประโยชน์แก่ชนชาติไทยและชาติอื่นๆ ที่อยู่ในอุตสาหกรรมเดียวกัน แต่มีความแตกต่างด้านเงินทุน การบริหารจัดการและอำนาจในการครอบงำตลาดที่แตกต่างกัน การเปิดเสรีจึงอาจจะไม่สร้างผลประโยชน์แก่คนไทยโดยอัตโนมัติและเสมอหน้า การเปิดเสรีจึงมีประเด็นอื่นๆ ที่ต้องพิจารณาอย่างถี่ถ้วน และอาจจะต้องคำนึงถึงมาตรการที่จะช่วยให้ผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นตกอยู่ในมือคนไทยให้มากที่สุด

เมื่อกล่าวถึงความสำคัญของบริการการท่องเที่ยวในฐานะทางการคลังของประเทศก็ต้องพิจารณาสัดส่วนของ GDP ที่มาจากการท่องเที่ยว จะเห็นได้จากตารางที่ 5.1 ว่ารายได้จากนักท่องเที่ยว ต่อ GDP (%) ได้สูงขึ้นจากร้อยละ 5.2 ในปี 2541 เป็นร้อยละ 5.2 ในปี 2546 รายได้ที่เกิดขึ้นทำให้ภาครัฐต้องเอาใจใส่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นพิเศษ ในทางการเมืองรัฐมนตรีที่คุมการท่องเที่ยวนับเป็นรัฐมนตรีที่มีอำนาจมากท่านหนึ่งในคณะรัฐมนตรี

ตารางที่ 5.1: รายได้จากนักท่องเที่ยวต่อ GDP (%)

ปี	รายได้จากนักท่องเที่ยว ต่อ GDP (%)
2541	5.2
2542	5.5
2543	5.8
2544	5.8
2545	5.9
2546	5.2

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 5.2: ผลของการท่องเที่ยวต่อดุลบัญชีเดินสะพัด

หน่วย: (พันล้านบาท)

	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548p
บัญชีเดินสะพัด	592.2	470.0	371.5	226.3	202.2	197.3	110.1	-311.1
 a. สินค้าและบริการ	721.6	568.9	403.4	309.1	333.6	364.3	270.8	-146.0
1. สินค้า	503.1	349.9	217.4	111.0	118.2	155.6	58.8	-338.0
2. บริการ	218.4	219.0	185.9	198.2	215.3	208.8	212.0	192.0
รายรับจากบริการ	542.9	553.3	556.3	578.2	661.3	653.5	765.1	811.4
(1) การขนส่ง	110.2	114.1	131.1	135.8	140.2	144.9	175.0	186.2
1.1 ขนส่งทางเรือ	19.3	19.4	24.3	27.1	29.1	33.3	44.0	48.3
1.2 ผู้โดยสาร	73.3	90.4	99.0	102.3	106.8	107.6	121.1	101.4
1.3 อื่นๆ	17.6	4.4	7.8	6.4	4.3	4.0	10.0	36.6
(2) ท่องเที่ยว	254.3	265.7	299.5	314.0	339.7	324.7	403.6	385.7
(3) บริการของรัฐ	3.3	3.5	3.3	4.1	3.7	4.3	4.4	6.1
(4) บริการอื่นๆ	175.1	169.9	122.4	124.3	177.8	179.5	182.1	233.3
รายจ่ายจากบริการ	-324.4	-334.3	-370.4	-380.0	-446.0	-444.7	-553.1	-619.4
(1) การขนส่ง	-39.3	-38.9	-46.0	-61.1	-61.0	-74.2	-98.1	-159.8
1.1 ขนส่งทางเรือ	-21.1	-17.8	-19.3	-31.0	-21.7	-33.3	-46.0	-75.0
1.2 ผู้โดยสาร	-11.7	-15.0	-17.9	-18.2	-25.1	-25.6	-33.3	-45.0
1.3 อื่นๆ	-6.5	-6.2	-8.8	-11.9	-14.2	-15.3	-18.7	-39.9
(2) ท่องเที่ยว	-79.5	-93.7	-111.4	-130.2	-141.7	-120.9	-181.7	-153.3
(3) บริการของรัฐ	-5.1	-4.5	-5.3	-6.0	-6.4	-7.0	-6.7	-5.9
(4) บริการอื่นๆ	-200.6	-197.2	-207.7	-182.7	-236.9	-242.6	-266.5	-300.4

ภาคการท่องเที่ยว นอกจากจะมีความสำคัญต่อรายได้ประชาชาติแล้วยังมีส่วนสำคัญในการทำให้บัญชีเดินสะพัดของไทยมีค่าเกินดุลเพิ่มขึ้นมาตลอดช่วงปี 2541-2547 และทำให้ บัญชีเดินสะพัดมีค่าขาดดุลลดลงในปี 2548 (ดูตารางที่ 5.2)

กล่าวได้ว่า ผลส่วนหนึ่งจากนโยบายและการดำเนินการของภาครัฐ และการรุกของภาคเอกชนทำให้ประเทศไทยสามารถชักนำนักท่องเที่ยวเข้ามายังประเทศไทยมากกว่าชาติอื่นๆใน

ภูมิภาคเดียวกัน¹² รายได้จากบริการการท่องเที่ยวสูงถึงกว่าเก้าแสนล้าน โดยมีรายได้เกือบครึ่งหนึ่งจากการท่องเที่ยวในประเทศไทยเอง (ดูตารางที่ 5.3) ส่วนของการไหลออกไปเที่ยวนอกประเทศของคนไทยจะทำให้ค่าบริการการท่องเที่ยวสุทธิเป็นบวกหรือลบก็ได้ การเปิดเสรีกับสหรัฐฯ (ซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่นักท่องเที่ยวไทยใฝ่ฝันที่จะไปเยือน) จึงต้องคำนึงถึงสมดุลนี้ด้วย

ตารางที่ 5.3: จำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวในประเทศไทยและต่างประเทศ

	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548 ^P
จำนวนนักท่องเที่ยวในประเทศไทย (ล้านคน-ครั้ง)	51.68	53.62	54.74	58.62	61.82	69.36	74.80	79.53
รายได้จากนักท่องเที่ยวในประเทศไทย (ล้านบาท)	187,898	203,179	210,516	223,732	235,337	289,987	317,225	347,300
จำนวนนักท่องเที่ยวต่างประเทศ (ล้านคน-ครั้ง)	7.76	8.58	9.51	10.06	10.80	10.00	11.65	11.52
รายได้จากนักท่องเที่ยวต่างประเทศ (ล้านบาท)	242,177	253,018	285,272	299,047	323,484	309,269	384,360	450,000

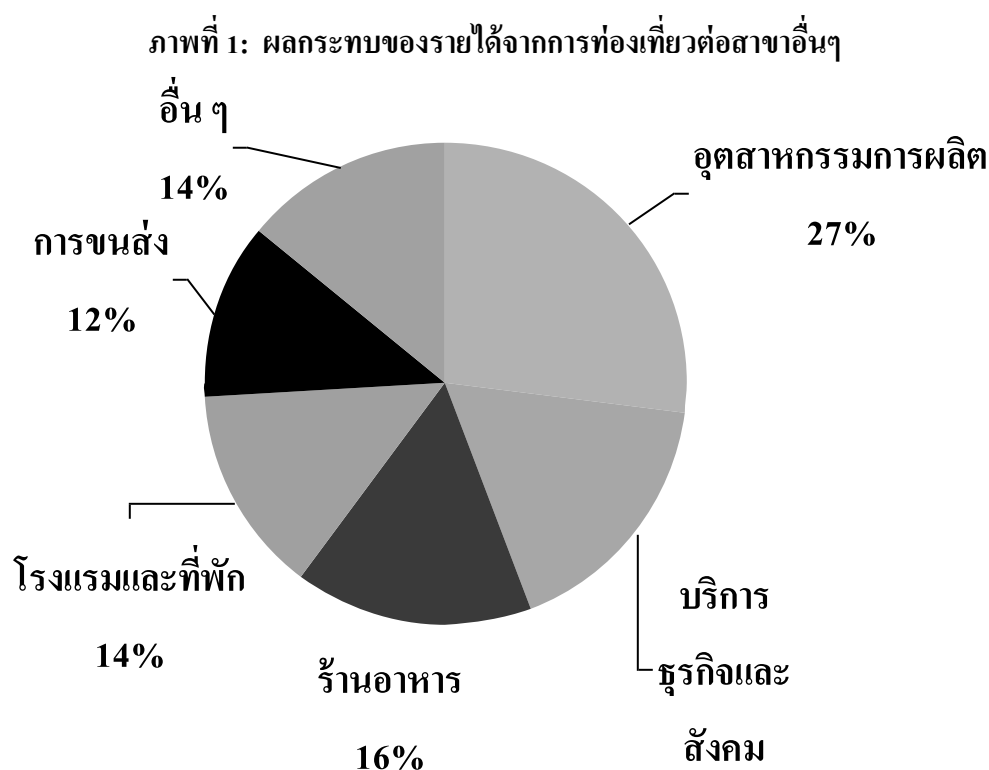
ที่มา : www.tourismthailand.org

หมายเหตุ: ^P ตัวเลขประมาณการโดย Tourism Strategy of the Ministry of Tourism and Sports

สาขาการท่องเที่ยวยังเป็นสาขาบริการที่มีผลเชื่อมโยงกับหลายสาขาการผลิตผ่านการเชื่อมโยงไปข้างหน้า (Forward linkage) และเชื่อมโยงไปข้างหลัง (Backward linkage) ดังแสดงในภาพที่ 1 จะเห็นได้ว่าภาคอุตสาหกรรมการผลิตเป็นสาขาที่ได้รับผลเชื่อมโยงมากที่สุดถึงร้อยละ 27 (เนื่องจากสาขาดังกล่าวเป็นผู้ผลิตสินค้าและของที่ระลึกมีสัดส่วนสูงที่สุดในค่าใช้จ่ายของนักท่องเที่ยว) สาขาที่มีผลกระทบเชื่อมโยงอันดับรองลงมาได้แก่ สาขาบริการธุรกิจและสังคมร้อยละ 17 ร้านอาหารร้อยละ 16 โรงแรมและที่พักร้อยละ 14 การขนส่งร้อยละ 12 และที่เหลืออีกร้อยละ 14 เป็นสาขาอื่นๆ นอกจากนี้งานวิจัยของสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็ยังได้พบว่ารายได้จากการท่องเที่ยวมีผลกระทบต่อเนื่องต่อระบบเศรษฐกิจ ที่เรียกว่า ผลกระทบตัวคูณ

¹² ข้อมูลจากกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาบ่งชี้ว่า ปี 2549 รัฐบาลตั้งเป้าไว้ 15.12 ล้านคนโดยคาดการณ์รายได้จากการท่องเที่ยวของต่างชาติไว้ที่ 533,000 ล้านบาท

(Multiplier effect) ถึง 1.98 เท่า นั่นคือทุกหนึ่งบาทที่นักท่องเที่ยวใช้จ่ายนั้น จะกระตุ้นให้เศรษฐกิจเติบโตเป็นลูกโซ่อีกเกือบสองบาท¹³



ที่มา: การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

จำนวนนักท่องเที่ยวซึ่งวัดจากจำนวนครั้งของการเยี่ยมชมเยือน (Visit) ของนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศที่มาท่องเที่ยวประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด¹⁴ (ดูตารางที่ 5.4) จากระดับ 7.22 ล้านครั้งในปี 2540 เป็น 11.65 ล้านครั้งในปี 2547 และมีการคาดคะเนว่าจะมีจำนวนสูงถึง 15.12 ล้านครั้งในปี 2549 จากจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้นส่งผลให้รายได้รวมจากการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นจาก 2.2 แสนล้านบาทในปี 2540 เป็น 3.8 แสนล้านบาทในปี 2547 และมีการคาดคะเนว่าจะเพิ่มเป็น 5.3 แสนล้านบาทในปี 2549

¹³ สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย, นอกจากนี้ งานของ ภาคภูมิ สิ้นบุรุษ (2547), ผลกระทบจากการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวต่อรายได้และการจ้างงานของภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ: กรณีศึกษาโดยใช้แบบจำลองปัจจัยการผลิต-ผลผลิตภาค, วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พบว่าผลกระทบของรายได้จากการท่องเที่ยวทั้ง ภายในประเทศและชาวต่างชาติมีค่า 1.2761 เท่า และ 1.2749 เท่าตามลำดับ โดยเป็นผลทางตรงประมาณ 0.21 เท่า และผลกระทบทางอ้อมประมาณ 1.05 เท่า

¹⁴ ยกเว้นในปี 2546 ซึ่งถูกผลกระทบของการแพร่ระบาดของโรค SARs

ตารางที่ 5.4: สถิติการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศมาสู่ประเทศไทย

ปี	จำนวนการเยี่ยมชมเยือน		จำนวนวันพัก	รายจ่ายต่อหัว		รายได้รวม	
	ล้านครั้ง	(%)	(วัน)	บาท/วัน	(%)	ล้านบาท	(%)
2540	7.22	0.41	8.33	3,671.87	-0.92	220,754	0.63
2541	7.76	7.53	8.4	3,712.93	1.12	242,177	9.7
2542	8.58	10.5	7.96	3,704.54	-0.23	253,018	4.48
2543	9.51	10.82	7.77	3,861.19	4.23	285,272	12.75
2544	10.06	5.82	7.93	3,748.00	-2.93	299,047	4.83
2545	10.8	7.33	7.98	3,753.74	0.15	323,484	8.17
2546	10	-7.36	8.19	3,774.50	0.55	309,269	-4.39
2547	11.65	16.46	8.13	4,057.85	7.51	384,360	24.28
2548 ^{/1}	13.38	14.84	8.1	4,150.00	2.27	450,000	17.08
2549 ^{/1}	15.12	13	8.2	4,300.00	3.61	533,000	18.44

ที่มา: การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ: ^{/1} ตัวเลขประมาณการ โดย Tourism Strategy of the Ministry of Tourism and Sports

จากสถิติในตารางเดียวกัน ยังพบว่าโดยเฉลี่ยแล้วนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศจะพักในประเทศไทยประมาณแปดวัน และใช้จ่ายประมาณสี่พันบาทต่อวันต่อคน ในรายจ่ายดังกล่าวของนักท่องเที่ยวกว่าร้อยละ 28 มาจากการจับจ่ายซื้อของ (ตารางที่ 5.5) ส่วนค่าที่พัก (ร้อยละ 26) อาหาร/เครื่องดื่ม (ร้อยละ 17) และการบันเทิง (ร้อยละ 12) เป็นรายจ่ายที่มีความสำคัญรองๆ ลงไป เป็นที่น่าสังเกตว่า รายจ่ายสำหรับค่าพาหนะเดินทางในประเทศ (ร้อยละ 8) และค่าบริการท่องเที่ยว (ร้อยละ 5) ยังมีสัดส่วนค่อนข้างต่ำในรายจ่ายรวมของนักท่องเที่ยว นอกจากนี้ค่าใช้จ่ายเพื่อความบันเทิงก็มีสัดส่วนสูงกว่าร้อยละ 12 เพียงเล็กน้อย ทั้งที่ประเทศไทยมีมรดกทางศิลปวัฒนธรรมมากมาย ทั้งด้านโบราณวัตถุ นาฏศิลป์ และดนตรี ซึ่งสะท้อนว่าไทยยังมิได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรด้านการท่องเที่ยวดังกล่าวอย่างเต็มประสิทธิภาพเท่าที่ควร การส่งเสริมการท่องเที่ยวที่มุ่งเพิ่มรายได้จึงควรคำนึงถึงการเพิ่มกิจกรรมการท่องเที่ยวเพื่อเพิ่มรายได้ในส่วนนี้ให้มากขึ้น

ตารางที่ 5.5: รายได้จากการท่องเที่ยวในประเทศไทย ปี พ.ศ.2546 - 2547 แยกตามรูปแบบการใช้จ่าย

รายการ	2547		2546	
	พันบาท/คน	สัดส่วน	พันบาท/คน	สัดส่วน
ค่าซื้อสินค้าของที่ระลึก	1,149.20	28.32	1,074.08	28.46
ค่าใช้จ่ายเพื่อความบันเทิง	503.31	12.40	466.52	12.36
ค่าบริการท่องเที่ยว	220.60	5.44	199.37	5.28
ค่าที่พัก	1,067.59	26.31	981.48	26.00
ค่าอาหาร/เครื่องดื่ม	683.21	16.84	632.27	16.75
ค่าพาหนะเดินทางในประเทศ	315.25	7.77	308.38	8.17
ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด	118.69	2.92	112.40	2.98
รวม	4,057.85	100.00	3,774.50	100.00

ที่มา: การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ข้อมูล online ที่

<http://www2.tat.or.th/stat/download/tex/20/summary%202004.doc>

จากสถิติในตารางที่ 5.6 พบว่าในปี 2547 นักท่องเที่ยวจากกลุ่มเอเชียตะวันออกเป็นกลุ่มที่สำคัญที่สุดทั้งในแง่จำนวนการเยี่ยมชม (7 ล้านครั้ง) รายจ่ายรวม (181 พันล้านบาท) และรายจ่ายต่อหัว (4,368 บาท/วัน) ซึ่งถูกค่าที่สำคัญได้แก่ ญี่ปุ่น มาเลเซีย และเกาหลี เป็นต้น กลุ่มอื่นที่มีความสำคัญรองๆ ลงมาได้แก่ กลุ่มยุโรป และทวีปอเมริกา ซึ่งในส่วน of นักท่องเที่ยวจากสหรัฐอเมริกาในปีเดียวกัน มีจำนวนถึงเกือบหกแสนคน สร้างรายได้ 26.6 พันล้านบาท หรือ 4,022.62 บาท/คน/วัน

ตารางที่ 5.6: รายได้และจำนวนวันพักของนักท่องเที่ยวต่างชาติในปี 2547 แยกตามกลุ่มประเทศ

ประเทศ	จำนวนการ เยี่ยมเยือน	จำนวนวันพัก (วัน)	รายจ่ายต่อหัว		รายได้รวม	
			บาท/วัน	\$US/วัน	ล้านบาท	ล้าน \$US
เอเชียตะวันออก	7,034,024	5.88	4,367.67	108.59	180,647.27	4,491.48
อาเซียน	2,926,259	5.41	4,244.88	105.54	67,201.14	1,670.84
ยุโรป	2,616,347	12.99	3,739.42	92.97	127,089.10	3,159.85
ทวีปอเมริกา	692,827	11.98	3,982.09	99.01	33,051.59	821.77
สหรัฐอเมริกา	557,098	11.89	4,022.62	100.02	26,645.41	662.49
เอเชียใต้	468,316	6.81	4,006.33	99.61	12,777.08	317.68
โอเชียเนีย	466,907	9.47	3,993.78	99.30	17,658.92	439.06
ตะวันออกกลาง	289,571	9.07	3,742.28	93.05	9,828.74	244.37
แอฟริกา	82,711	9.78	4,088.29	101.65	3,307.07	82.22
รวม	11,650,703	8.13	4,057.85	100.89	384,359.77	9,556.43

ที่มา: การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ข้อมูล online จาก

<http://www2.tat.or.th/stat/download/tex/20/table%20summary%202004.xls>

สำหรับนักท่องเที่ยวชาวสหรัฐอเมริกานั้น ค่าใช้จ่ายรวมในปี 2546 มีสัดส่วนการกระจายตัวตามแต่ละรูปแบบไม่แตกต่างจากของนักท่องเที่ยวโดยรวมมากนัก แต่นักท่องเที่ยวสหรัฐอเมริกา มีการใช้จ่ายเกือบจะสองหมื่นล้านบาทในปีดังกล่าว โดยมีรายจ่ายในด้านที่พักมากที่สุดถึงเกือบร้อยละ 30 รองลงมาจึงเป็นการซื้อสินค้าหรือของที่ระลึก นอกจากนี้รายจ่ายของนักท่องเที่ยวสหรัฐอเมริกาดังกล่าวยังมีส่วนคิดเป็นประมาณร้อยละ 6.28 ของรายได้จากการท่องเที่ยวจากต่างชาติทั้งหมด จึงนับได้ว่านักท่องเที่ยวจากสหรัฐฯ เป็นกลุ่มที่สร้างรายได้ที่สำคัญแก่ไทย

ตารางที่ 5.7: รูปแบบรายจ่ายนักท่องเที่ยวโดยรวมและของนักท่องเที่ยวสหรัฐอเมริกา ในปี 2546

รายการ	รายได้รวม		รายได้จากนักท่องเที่ยวสหรัฐอเมริกา		
	(ล้านบาท)	(ร้อยละ)	(ล้านบาท)	(ร้อยละ)	เทียบกับ รายได้รวม (ร้อยละ)
ค่าซื้อสินค้าของที่ระลึก	88,006.69	28.46	4,912.87	25.29	5.58
ค่าใช้จ่ายเพื่อความบันเทิง	38,225.18	12.36	1,823.37	9.39	4.77
ค่าบริการท่องเที่ยว	16,335.56	5.28	1,050.33	5.41	6.43
ค่าที่พัก	80,419.28	26	5,742.66	29.56	7.14
ค่าอาหาร/เครื่องดื่ม	51,806.36	16.75	3,483.94	17.94	6.72
ค่าพาหนะเดินทางในประเทศ	25,267.17	8.17	1,702.94	8.77	6.74
ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด	9,208.78	2.98	708.37	3.65	7.69
รวม	309,269.02	100	19,424.48	100	6.28

ที่มา: การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

5.3 แนวโน้มสถานการณ์การท่องเที่ยวไทยในปี 2549

องค์การการท่องเที่ยวโลก หรือ World Tourism Organization (WTO) คาดการณ์ว่าอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในปี พ.ศ. 2549 จะมีการเติบโตเพิ่มขึ้นตามแนวโน้มการเติบโตของเศรษฐกิจโลกซึ่งคาดว่าจะเติบโตร้อยละ 4.3 ซึ่งจะต่ำกว่าอัตราการเติบโตในปี 2548 เล็กน้อยโดยจะมีกิจกรรมและสถานที่ท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นใหม่เป็นตัวช่วยส่งเสริมให้เกิดการเดินทางท่องเที่ยวภายในภูมิภาคมากขึ้น เช่น การแข่งขันฟุตบอลโลกที่ประเทศเยอรมนี การแข่งขันโอลิมปิกฤดูหนาวที่เมืองตูริน ประเทศอิตาลี และการเปิดให้บริการของฮ่องกงดิสนีย์แลนด์ เป็นต้น รวมทั้งประเทศต่างๆ จะมีการแข่งขันและนำเสนอสินค้า รวมทั้งแหล่งท่องเที่ยวที่หลากหลายมากขึ้น การเติบโตของธุรกิจท่องเที่ยวที่ใช้เทคโนโลยีแบบออนไลน์ช่วยให้มีการซื้อขายสินค้าทางการท่องเที่ยวโดยตรงมากขึ้น โดยธุรกิจดังกล่าวยังช่วยให้สถานการณ์ท่องเที่ยวภายหลังเหตุการณ์วิกฤติที่เกิดขึ้นในปีนี้เป็นตัวเร่งขึ้นด้วยการให้ข้อมูลที่ถูกต้องและทันสมัย อย่างไรก็ตามความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนสกุลเงินสำคัญ ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และการระบาดของโรคไข้หวัดนกอาจจะเป็นปัจจัยลบที่ลดผลบวกจากความพยายามส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศต่างๆ ได้ในระยะสั้น

ประเทศไทยน่าจะยังคงมีแนวโน้มการท่องเที่ยวที่ดีแม้ว่าจะมีความผันผวนหลายประการเกิดขึ้นในประเทศ ในปี 2549 คาดว่ายังคงมีนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศเดินทางมาไทยประมาณ

13.80 ล้านคน เพิ่มขึ้นจากปี 2548 ร้อยละ 18 ซึ่งเพิ่มขึ้นมากกว่าอัตราการเติบโตของโลกดังกล่าวมาแล้ว แม้ว่าจะมีผลกระทบทางลบจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นในระยะสั้นก็ตาม

ปัจจัยที่คาดว่าจะช่วยส่งเสริมการท่องเที่ยวของไทยให้เติบโตขึ้นในปี 2549 ได้แก่

- การจัดงานเฉลิมฉลองครบรอบการครองราชย์ 60 ปี ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ตลอดทั้งปี ต่อเนื่องไปกับการฉลองครบรอบ 80 พรรษาในปี 2550
- การคลี่คลายตัวของผลกระทบจากสึนามิ ซึ่งจากการจัดงานรำลึก 1 ปี สึนามิเมื่อปลายปี 2548 ที่ผ่านมา นอกจากจะแสดงภาพลักษณ์ด้านมิตรจิตมิตรใจที่ดีของคนไทยต่อสายตาชาวโลกแล้ว ยังได้แสดงให้เห็นถึงความพร้อมของแหล่งท่องเที่ยวของไทยในพื้นที่ที่ประสบภัยในทางอ้อมด้วย
- ความชัดเจนของนโยบายการเปิดเสรีทางการบินของไทย ส่งผลให้มีการขยายจำนวนเที่ยวบินและเส้นทางบินใหม่ๆ ของสายการบินต่างชาติ มากขึ้น อาทิ การบินเชื่อมสิงคโปร์ – ไทย – รัสเซีย รวมทั้งการเปิดเส้นทางบินใหม่และเพิ่มเที่ยวบินตรงของสายการบินไทย เช่น เส้นทางจากมอสโก ลอสแอนเจลิส นิวยอร์ก โยฮันเนสเบิร์ก เป็นต้น
- การเปิดใช้สนามบินสุวรรณภูมิที่ช่วยเพิ่มสมรรถนะการรองรับนักท่องเที่ยวและการบิน¹⁵
- การเปิดตัวของสินค้าทางการท่องเที่ยวใหม่ๆ เช่น ไนท์ซาฟารี สยามพารากอน ฯลฯ
- การที่ไทยจะเป็นเจ้าภาพในการจัดการแข่งขันกีฬามหาวิทยาลัยโลกในกลางปี 2550
- การเติบโตของอุตสาหกรรมที่พักในแหล่งท่องเที่ยวทางเลือก นอกเหนือจากชายทะเลอันดามัน เช่น สมุย เกาะช้าง เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ประเทศไทยยังคงมีปัญหามีผลกระทบต่อการท่องเที่ยวในเชิงลบที่ยังต้องพึงตระหนักเช่นกัน โดยเฉพาะปัญหาความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ส่งผลกระทบต่อตลาดมาเลเซียและสิงคโปร์ซึ่งเป็นตลาดหลักของไทย รวมทั้งปัญหาปลีกย่อยอื่นๆ เช่น ราคาน้ำมันเชื้อเพลิง และโรคระบาด นอกจากนั้น ประเทศไทยยังต้องให้ความสำคัญกับการทำตลาดอย่างหนักในการแข่งขันเพื่อช่วงชิงความเป็นผู้นำตลาดในเอเชีย หรือการครองสัดส่วนตลาดให้มากขึ้นในแต่ละตลาด ภายใต้ภาวะการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวที่เพิ่มสูงขึ้นจากการเปิดตัวของประเทศเกิดใหม่และสินค้าใหม่ทางการท่องเที่ยวภายในภูมิภาค¹⁶

¹⁵ อย่างไรก็ดี ปัญหาการแตกตัวของรั้วของรันเวย์ และแท็กซี่เวย์ของสนามบิน รวมทั้งข่าวเรื่องความไม่สมบูรณ์ของสนามบินต่างๆ จนมีแนวโน้มที่จะต้องมีการย้ายฐานการบินอย่างน้อยในประเทศที่ไม่ต้องมีการต่อเที่ยวบินไปต่างประเทศ ก็จะกลายเป็นปัจจัยลบต่อการท่องเที่ยวไทย ความไม่ลงตัวของทางการเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและยังไม่มีทิศทางที่ดีขึ้นก็อาจจะมีผลต่อการเลือกตลาดท่องเที่ยวของต่างชาติ และสภาพเศรษฐกิจที่ซบเซาก็ไม่ช่วยส่งเสริมการท่องเที่ยวในประเทศแต่ในทางเป็นจริงยังขาดการประเมินผลกระทบที่ว่ามี

¹⁶ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก <http://www.tat.or.th/e-journal/travel-01.html>

ตารางที่ 5.8: เป้าหมายการท่องเที่ยวจากต่างประเทศของไทย

ปี ค.ศ.	นักท่องเที่ยว		ค่าเฉลี่ย	ค่าใช้จ่ายเฉลี่ย		รายได้	
	ล้านคน	% การเปลี่ยนแปลง	วัน เยือน	บาท/ คน/วัน	%การเปลี่ยนแปลง	ล้านบาท	%การเปลี่ยนแปลง
1997 ^{/1}	7.22	+0.41	8.33	3,671.87	-0.92	220,754	+0.63
1998 ^{/1}	7.76	+7.53	8.40	3,712.93	+1.12	242,117	+9.70
1999 ^{/1}	8.58	+10.50	7.96	3,704.54	-0.23	253,018	+4.48
2000 ^{/1}	9.51	+10.82	7.77	3,861.19	+4.23	285,272	+12.75
2001 ^{/1}	10.06	+5.82	7.93	3,748.00	-2.93	299,047	+4.83
2002 ^{/1}	10.80	+7.33	7.98	3,753.74	+0.15	323,484	+8.17
2003 ^{/1}	10.00	-7.36	8.19	3,774.50	+0.55	309,269	-4.39
2004 ^{/1}	11.65	+16.46	8.13	4,057.85	+7.51	384,360	+24.28
2005 ^{/2}	13.38	+14.84	8.10	4,150.00	+2.27	450,000	+17.08
2006 ^{/2}	15.12	+13.00	8.20	4,300.00	+3.61	533,000	+18.44

หมายเหตุ: /1=ค่าจริง

/2= ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

5.4 แนวโน้มของการท่องเที่ยวและลักษณะของนักท่องเที่ยวที่ไปเที่ยวในประเทศสหรัฐ

นักท่องเที่ยวที่เข้าไปในสหรัฐฯ ในช่วงแปดปีที่ผ่านมา มีจำนวนประมาณ 4 – 5 หมื่นล้านคนต่อปี (ดู ตารางที่ 5.9) โดยมีจำนวนสูงสุดเท่ากับ 5.12 หมื่นล้านคนในปี 2543 จากนั้นก็มีจำนวนลดลงเนื่องจากผลของเหตุการณ์ก่อการร้ายถล่มตึกเวิร์ดเทรดเซ็นเตอร์ เมื่อ 11 กันยายน 2544 (เหตุการณ์ 9/11) และเพิ่งกลับเพิ่มขึ้นมาอยู่ที่ระดับ 4.94 หมื่นล้านคน ในปี 2548

นักท่องเที่ยวมากกว่าครึ่งหนึ่งที่เข้าไปเที่ยวยังสหรัฐฯ มาจากทวีปอเมริกาเหนือ อันได้แก่ แคนาดา และเม็กซิโก ซึ่งเป็นภาคีเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) และมีข้อได้เปรียบด้านระยะทาง รองลงมาคือประเทศกลุ่มยุโรป (ประมาณร้อยละ 20)

ตารางที่ 5.9: จำนวนผู้มาถึง (Arrivals) ยังประเทศสหรัฐอเมริกาแยกตามถิ่นพำนัก

หน่วย: พันคน

ภูมิภาค	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548
อเมริกาเหนือ	22,679	24,043	25,263	25,094	24,464	23,192	25,762	27,723
แคนาดา	13,430	14,115	14,667	13,527	13,024	12,666	13,856	14,865
เม็กซิโก	9,249	9,928	10,596	11,567	11,440	10,526	11,906	12,858
ยุโรป	10,675	11,243	11,597	9,496	8,603	8,639	9,686	10,313
ยุโรปตะวันตก	10,274	10,847	11,175	9,111	8,248	8,294	9,306	9,880
ยุโรปตะวันออก	400	396	422	385	355	345	380	433
เอเชีย	6,724	6,935	7,554	6,316	5,689	5,003	5,802	6,198
ญี่ปุ่น	4,885	4,826	5,061	4,083	3,627	3,170	3,748	3,884
จีน	422	384	453	403	361	271	326	405
เกาหลีใต้	364	499	662	618	639	618	627	705
ไทย	59	74	87	74	67	56	66	67
อเมริกาใต้	2,957	2,733	2,941	2,531	1,815	1,522	1,645	1,820
แคริบเบียน	1,161	1,258	1,331	1,202	1,053	998	1,095	1,135
อเมริกากลาง	697	731	822	771	704	656	692	696
โอเชียเนีย	639	667	731	586	529	525	660	737
ตะวันออกกลาง	587	625	702	644	483	447	502	527
แอฟริกา	258	274	295	287	241	236	241	252
รวม	46,377	48,509	51,238	46,927	43,581	41,218	46,084	49,402
เปลี่ยนแปลง	-3%	5%	6%	-8%	-7%	-5%	12%	7%

Sources: U.S. Department of Commerce, ITA, Office of Travel & Tourism Industries; Statistics

Canada (Canada); Banco de Mexico/ Secretaria de Turismo (Mexico)

Note: p = preliminary estimate subject to revision.

สำหรับนักท่องเที่ยวจากเอเชียที่เข้าไปในสหรัฐอเมริกามีสัดส่วนประมาณร้อยละ 13 หรือประมาณ 6 พันล้านคนในปี 2548 ซึ่งกว่าครึ่งเป็นนักท่องเที่ยวจากญี่ปุ่น รองลงมาได้แก่นักท่องเที่ยวจากจีน และเกาหลี ส่วนนักท่องเที่ยวไทยนั้นมีเพียง 6-8 หมื่นคน ซึ่งมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 0.14 ของนักท่องเที่ยวที่ไปสหรัฐฯ เท่านั้น จึงเป็นที่น่าสังเกตว่านักท่องเที่ยวไทยแทบจะไม่มีผลต่อการท่องเที่ยวของสหรัฐฯ เลย แต่นักท่องเที่ยวของสหรัฐฯ กลับมีความสำคัญมาก

พอสมควรต่อไทยดังที่ได้กล่าวถึงแล้วข้างต้น การเปิดเสรีด้านนี้จึงอาจจะเกิดประโยชน์ร่วมแก่ทั้งสองฝ่ายไม่สมดุลกันแต่ผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจริงขึ้นอยู่กับข้อตกลงที่ได้และการจัดการการท่องเที่ยวของประเทศนั้นๆ

ตารางที่ 5.10: ดุลการค้าบริการการท่องเที่ยวของสหรัฐอเมริกา

ล้านดอลลาร์สหรัฐ

	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548
รายรับ	91,423	94,586	103,087	89,819	83,651	80,041	93,398	102,611
รายจ่าย	76,454	80,278	88,979	82,833	78,684	78,401	89,473	95,241
รายได้สุทธิ	14,969	14,308	14,108	6,986	4,967	1,640	3,925	7,370
เปลี่ยนแปลง	-38%	-4%	-1%	-50%	-29%	-67%	144%	88%

ที่มา: U.S. Department of Commerce, International Trade Administration, Office of Travel and Tourism Industries from the Bureau of Economic Analysis.

การท่องเที่ยวเป็นสาขาบริการที่สำคัญของสหรัฐอเมริกาเช่นกัน ดังจะเห็นจากความสามารถในการสร้างมูลค่ารายรับถึง 102.6 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2548 และมีดุลการค้าภายหลังหักรายจ่ายประมาณ 7.4 พันล้านดอลลาร์ในปีเดียวกันทำให้สหรัฐยังคงได้ดุลทางการค้าบริการท่องเที่ยวอยู่ (ตารางที่ 5.10)

5.5 สถาบันและกลไกที่เกี่ยวข้องกับบริการการท่องเที่ยวของไทย

ประเทศไทยแบ่งส่วนราชการออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นซึ่งมีภาระหน้าที่ที่แตกต่างกัน แต่ทว่าการกระจายอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญยังไม่สมบูรณ์หรือยังติดขัดในส่วนของการปฏิบัติจริง ในทางการดำเนินงานจริงนั้นยังมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจกรรมเป็นการเฉพาะอย่าง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสะดวก และง่ายต่อการบริหารจัดการ โดยยังคงมีกลไกของรัฐคอยควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นอยู่ การบริหารประเทศนั้นเราจะเห็นบทบาทที่มากขึ้นของภาคเอกชน ทำให้การบริการการท่องเที่ยวของไทยแตกต่างจากหลายประเทศเช่นจีน อย่างเห็นได้ชัดเจน กล่าวคือโดยทั่วไปแล้วฝ่ายราชการจะริเริ่มและกรุยทางให้แก่ภาคเอกชนดำเนินการต่อไป

หน่วยงานราชการและที่มิใช่ราชการที่สำคัญในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนและบริการการท่องเที่ยวมีอยู่หลายหน่วยงาน ซึ่งต่างมุ่งส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวเข้ามาเยือนและใช้จ่ายเงินให้แก่ประเทศไทย แต่ละหน่วยงานมีรายละเอียดโดยสังเขปดังนี้

5.5.1 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (Tourism Authority of Thailand)

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวของไทย โดยมีอำนาจควบคุมตรวจสอบ ธุรกิจท่องเที่ยวบางอย่างเท่านั้น ได้แก่ ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ แต่จะไม่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบส่วนธุรกิจท่องเที่ยวอื่นๆ เช่น โรงแรม ร้านอาหาร ร้านขายของที่ระลึก และอื่นๆ ที่เป็นของเอกชน ดังนั้นจึงเกิดมีปัญหาในบางพื้นที่ที่มีการก่อสร้างโรงแรมเพิ่มมากขึ้น จนมีการแข่งขันกันด้วยการตัดราคาห้องพักและบริการอื่นๆ ดังที่ปรากฏในปัจจุบัน ทำให้การท่องเที่ยวได้รับผลกระทบในทางลบเมื่อการแข่งขันกลายเป็นการขาดความรับผิดชอบในการบริการ หรือมีการสร้างความเสียหายจนยากแก่การเยียวยา ดังเช่นในกรณีของ “ทัวร์ศูนย์เหรียญ”¹⁷ เป็นต้น

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย มีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยรวมถึงการพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนาการท่องเที่ยวและพัฒนาระบบเครือข่ายต่าง ๆ เพื่อพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวในภูมิภาคนี้ รวมทั้งการสร้างความร่วมมือกับประเทศต่างๆ โดยอาศัยการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม ซึ่งมีความคล้ายคลึงกัน นโยบายการท่องเที่ยวที่กล่าวถึงมักจะหมายถึงการส่งเสริมการเดินทางเข้าและออกของนักท่องเที่ยวทั่วไป นอกจากนี้ยังมีนโยบายส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน รวมทั้งให้ท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการ แก้ไขปัญหาทรัพยากรการท่องเที่ยวและพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวให้มีมาตรฐาน รวมทั้งการผลิตและพัฒนาบุคลากรในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ให้มีปริมาณสอดคล้องกับความต้องการของตลาด และมีคุณภาพได้มาตรฐานระดับนานาชาติมากขึ้น เพื่อรองรับกับนโยบายการเปิดเสรีด้านการบริการ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีสำนักงานภูมิภาคในประเทศ 22 แห่ง ในต่างประเทศ 17 แห่ง และมีสถาบันฝึกอบรมวิชาการ โรงแรมและการท่องเที่ยว บางแสน จังหวัดชลบุรีอีก 1 แห่ง

มาตรการหนึ่งที่นิยมนำมาใช้ในระยะหลังๆคือการจัด Road Show และการพัฒนากิจกรรมต่างๆในประเทศเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว ในขณะที่เดียวกันภาคเอกชนเองก็พยายามพัฒนาสินค้าท่องเที่ยวขึ้นมาให้เป็นแม่เหล็กในการดึงดูดนักท่องเที่ยวเข้าสู่จังหวัดของตนเอง

¹⁷ การแข่งขันชิงตัวนักท่องเที่ยวโดยนักท่องเที่ยวไม่เสียค่าเดินทาง จากนั้นก็นำนักท่องเที่ยวมาดัดดันในการให้บริการ เช่นบังคับให้ซื้อสินค้าและบริการในราคาสูงมากๆ เพื่อเอาทุนคืน ปัญหาดังกล่าวเกิดจากการปัญหาความไม่สมมาตรของสารสนเทศ (Asymmetric Information) เพราะนักท่องเที่ยวมีข้อมูลน้อยกว่าบริษัทนำเที่ยว ซึ่งนำไปสู่ปัญหาการคัดสรรโดยปรักษ์ (Adverse Selection) เนื่องจากแยกไม่ได้ว่าบริษัทนำเที่ยวใดมีความซื่อสัตย์ จึงไม่ยินดีจ่ายราคาสูง ส่งผลให้แข่งขันกันตัดราคาและทำให้บริษัทที่คุณภาพสูงอยู่ไม่ได้ ไม่สมมาตรของสารสนเทศยังนำไปสู่ปัญหาคุณธรรมวิบัติ (Moral Hazard) เนื่องจากนักท่องเที่ยวไม่สามารถตรวจสอบพฤติกรรมของบริษัทนำเที่ยวได้สมบูรณ์จึงเกิดการดัดดันกันขึ้น

5.5.2 กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2545 ในหมวด 5 กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว การกีฬา การศึกษาด้านกีฬา นันทนาการ และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ซึ่งได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ และสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว

ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวมีภารกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในการพัฒนามาตรฐานการบริการด้านท่องเที่ยว และแหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งการสนับสนุนการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้อยู่ในระดับมาตรฐาน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และเพื่อให้เกิดการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ศึกษาวิเคราะห์ วิจัย รวบรวมข้อมูลสถิติด้านการท่องเที่ยว และแนวทางการดำเนินการพัฒนาการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ
- (2) จัดทำแผนพัฒนาบริการการท่องเที่ยว รวมทั้งประสาน ส่งเสริม และ สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามแผนที่กำหนด
- (3) จัดทำแผนพัฒนาทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ รวมทั้งประสาน ส่งเสริม และ สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด
- (4) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (5) ติดตามและประเมินผลงานด้านพัฒนาการท่องเที่ยว
- (6) ส่งเสริม สนับสนุนกิจการภาพยนตร์ ทั้งภาคการผลิต การบริการ และกิจการที่เกี่ยวข้อง
- (7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

5.5.3 คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment)

คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจัดตั้งขึ้นโดย พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 มีสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนอยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติโครงการลงทุนในภาคเกษตรกรรม ประมง การสำรวจและขุดเจาะแร่ การผลิตและการบริการ ในกรณีที่ผลผลิตสินค้าหรือบริการ (1) ไม่เพียงพอหรือต้องการส่งเสริมการนำกระบวนการผลิตใหม่ ๆ มาใช้ (2) มีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา

เศรษฐกิจและสังคมของประเทศและต่อความมั่นคงของชาติ หรือ (3) มีความเหมาะสมในเชิงเทคโนโลยีและเชิงเศรษฐกิจ และมีมาตรการป้องกันที่เพียงพอต่อความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะโครงการที่ต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment)

คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนยังคงรักษานโยบายการให้สิ่งจูงใจเป็นพิเศษต่อโครงการลงทุน ซึ่ง

- ประกอบกิจการในต่างจังหวัด
- จัดตั้งหรือพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นพื้นฐานของการพัฒนาอุตสาหกรรม
- พัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกและโครงสร้างพื้นฐาน
- อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและลดปัญหาสิ่งแวดล้อม
- อนุรักษ์พลังงานหรือชดเชยการนำเข้าพลังงาน
- ถ่ายทอดการพัฒนาเทคโนโลยี
- สร้างดุลการชำระเงินให้แข็งแกร่ง

สิ่งจูงใจที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณาให้แก่โครงการลงทุน ขึ้นอยู่กับพื้นที่ลงทุนที่กำหนดขึ้นเป็นเขตตามประกาศของสำนักงานฯ โดยมีสิ่งจูงใจดังนี้

● เขต 1

- ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 3 ปี สำหรับโครงการส่งออกไม่ต่ำกว่า 80 % ของยอดขายทั้งหมด และตั้งอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรม หรือเขตส่งเสริมอุตสาหกรรม
- ได้รับการลดอากรขาเข้าเครื่องจักร 50% สำหรับโครงการส่งออกไม่ต่ำกว่า 80% ของยอดขายทั้งหมด หรือตั้งอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรม หรือเขตส่งเสริมอุตสาหกรรม
- ได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าวัตถุดิบหรือวัสดุสำคัญ ที่ใช้ในการผลิตเพื่อส่งออกเป็นเวลา 1 ปี

● เขต 2

- ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 3 ปี แต่ขยายได้ถึง 7 ปี สำหรับโครงการที่ตั้งในเขตนิคมอุตสาหกรรม หรือเขตส่งเสริมอุตสาหกรรม
- ได้รับการลดอากรขาเข้าเครื่องจักร 50%
- ได้รับการลดอากรขาเข้าและวัตถุดิบสำคัญที่ใช้ในการผลิตเพื่อส่งออก 1 ปี

● เขต 3

- ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี
- ได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร
- ได้รับการลดอากรขาเข้าและวัตถุดิบสำคัญ ที่ใช้ผลิตเพื่อขายภายในประเทศ 75%
- ได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าและวัตถุดิบสำคัญที่ใช้ผลิตเพื่อการส่งออก 5 ปี
- ได้รับการลดภาษีเงินได้นิติบุคคล 50% เป็นเวลา 5 ปี ภายหลังได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลแล้ว
- ได้รับการหักค่าใช้จ่ายน้ำ ไฟฟ้า และขนส่งเป็น 2 เท่า เป็นเวลา 10 ปี นับตั้งแต่วันแรกที่มีการขาย
- ได้รับการหักค่าติดตั้งหรือค่าก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกหรือโครงสร้างพื้นฐานออกจากกำไรสุทธิ 25%

5.5.4 หน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น หรือองค์กรท้องถิ่นที่มีอำนาจในการอนุญาตและควบคุมตรวจสอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เช่น เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเป็นผู้อนุญาต และควบคุมการก่อสร้างอาคาร โรงแรมหรือสถานบริการ เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้อนุญาตและควบคุมร้านอาหาร ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งมีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง

5.5.5 องค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง

สมาคมการค้า ตามประเภทธุรกิจที่รวมตัว เช่น สมาคมผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมเป็นที่รวมของผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม สมาคมมัคคุเทศก์เป็นที่รวมของผู้ประกอบการธุรกิจมัคคุเทศก์ สมาคมผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวเป็นที่รวมของผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว สมาพันธ์ธุรกิจการท่องเที่ยวส่วนภูมิภาค ฯลฯ เป็นต้น หอการค้าจังหวัดและหอการค้าต่างประเทศ เป็นที่รวมของผู้ประกอบการธุรกิจทุกชนิดทั้งในและนอกประเทศ ที่มาประกอบธุรกิจในไทย เป็นต้น สมาคมการค้าและหอการค้ามีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมสนับสนุน และสร้างสรรค์และพิทักษ์ผลประโยชน์ให้แก่สมาชิกของตนเป็นอย่างมาก

5.6 การวิเคราะห์การเปิดเสรีการท่องเที่ยว

รูปแบบการเปิดเสรีการท่องเที่ยวเป็นไปเช่นเดียวกับการเปิดเสรีบริการตามข้อตกลงการค้าเสรีภาคบริการ หรือ General Agreement on Trade in Services (GATS) ขององค์การการค้าโลกซึ่งประกอบด้วยสี่รูปแบบ (Mode of supply) ดังนี้

- Mode 1: การให้บริการข้ามแดน (Cross-border Supply) เป็นการผลิตและขายบริการข้ามพรมแดน เช่นการจองตั๋วและที่พัก โดยที่ผู้ให้บริการอยู่นอกเขตแดนชาติของผู้บริโภค
- Mode 2: การรับบริการข้ามแดน (Consumption Abroad) เป็นการรับบริการโดยผู้รับบริการเดินทางข้ามพรมแดนไปยังผู้ให้บริการ เช่นการเข้าไปท่องเที่ยวในประเทศที่ให้บริการ
- Mode 3: การให้บริการผ่านการตั้งสาขาของบริษัทต่างชาติ (Commercial Presence) เป็นการค้าบริการโดยผ่านการเปิดสำนักงานสาขาในต่างประเทศ เช่น การตั้งโรงแรมหรือบริษัทนำเที่ยวของบริษัทต่างชาติในไทย
- Mode 4: การให้บริการผ่านการเคลื่อนย้ายคนต่างชาติ (Movement of Natural Persons) การเข้ามาให้บริการของผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ให้บริการอื่นๆ เช่นมัคคุเทศก์ เป็นต้น

จะสังเกตได้ว่าการค้าบริการในสองรูปแบบแรกนั้นไม่มีการส่งปัจจัยการผลิตบริการข้ามพรมแดนประเทศ ในขณะที่สองรูปแบบหลังนั้นมีการส่งปัจจัยการผลิตข้ามไปยังพรมแดนของผู้บริโภคในรูปของการประกอบการใน Mode 3 และในรูปของปัจจัยแรงงานใน Mode 4 (ดูตารางที่ 5.11 ประกอบ)

ตารางที่ 5.11: รูปแบบของการค้าบริการ (Mode of supply)

ที่ตั้งของผู้ให้บริการ	Mode of Supply	ตัวอย่างของบริการการท่องเที่ยว
ตั้งอยู่นอกเขตแดนของชาติของผู้บริโภค	Cross-boarder supply	การจองตั๋วโดยสารและที่พักข้ามประเทศ
	Consumption abroad	การเดินทางไปท่องเที่ยวต่างประเทศ
ตั้งอยู่ในเขตแดนของชาติของผู้บริโภค	Commercial Presence	การเข้ามาเปิดสาขาของโรงแรม สายการบิน บินจากต่างประเทศ
	Presence of Natural Persons	การเข้ามาให้บริการ โดยผู้บริหาร โรงแรม หรือมีบุคคลต่างชาติ

ที่มา: ดัดแปลงจาก ชัยนัฏ และคณะ (2540)

ในส่วนการเปิดเสรีการท่องเที่ยวสำหรับประเทศไทยนั้น ประเด็นส่วนใหญ่น่าจะอยู่ที่การค้าบริการรูปแบบที่สามและสี่เพราะเชื่อมโยงกับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในวงการท่องเที่ยวโดยตรง เช่นการเปิดให้ต่างชาติเข้ามาเป็นมัลคูลเทร็ค และการเปิดสำนักงานในไทยซึ่งทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในเชิงความสามารถของการแข่งขันหรือไม่ เป็นต้น

การศึกษานี้จะคำนึงถึงเงื่อนไขของการเปิดเสรีของแต่ละประเทศที่จะกำหนดในด้านการเข้าถึงตลาด (Market Access) ซึ่งกำหนดว่าแต่ละประเทศจะยินยอมให้ผู้ประกอบการและบริการของต่างชาตินั้นเข้าถึงตลาดได้มากน้อยเพียงใด มีข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคหรือไม่ การเปิดเสรีบริการยังอาจส่งผลกระทบต่อโครงสร้างตลาดของผู้ประกอบการในแต่ละส่วนของห่วงโซ่อุปทาน (supply chain) ของการให้บริการการท่องเที่ยวของประเทศด้วย ตัวอย่างเช่นอาจส่งเสริมให้บริษัทข้ามชาติสามารถผูกขาดการให้บริการในกิจการที่มีความประหยัดเนื่องจากขนาดการผลิต เช่น กิจการโรงแรม และสายการบิน เป็นต้น ส่งผลให้ผู้ประกอบการในระดับห่วงโซ่อุปทานอื่นๆ ถูกเอารัดเอาเปรียบยิ่งขึ้น อำนาจผูกขาดและกำลังเงินทุนที่มากขึ้นนี้อาจส่งผลต่อการบุกรุกทำลายสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงขึ้นกว่าเดิม แต่ถ้านักลงทุนต่างชาตินำเอาการดูแลสิ่งแวดล้อมที่ดีที่ประเทศของตน หรือบริษัทของตนยึดถือปฏิบัติอยู่มาใช้เมื่อเข้ามาลงทุนในประเทศไทยก็จะส่งเสริมให้สิ่งแวดล้อมและการดูแลสิ่งแวดล้อมดีขึ้น

นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงเงื่อนไขในการการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) ด้วย ซึ่งเป็นตัวกำหนดว่าผู้ประกอบการและบริการของต่างชาตินั้นจะได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกับที่เป็นของประเทศเจ้าบ้านหรือไม่ ซึ่งในกรณีของสหรัฐฯ นั้น ไทยได้มีสนธิสัญญาทางไมตรีกับ

สหรัฐอเมริกา (Treaty of Amity and Economic Relations)¹⁸ ซึ่งได้ให้สิทธิการประติบัติเยี่ยงคนชาติแก่บริษัทของสหรัฐฯ ในกิจการแทบทุกชนิดอยู่แล้ว¹⁹ ดังนั้นการทำความตกลงเปิดการค้าเสรีกับสหรัฐฯ จึงไม่น่าจะมีผลต่อบริษัทสหรัฐฯ ในการได้รับการประติบัติเยี่ยงคนชาติมากนัก ในทางตรงกันข้ามสนธิสัญญาทางไมตรีก็ดีหรือความตกลงเปิดการค้าเสรีกับสหรัฐฯ ล้วนมิได้มีการพิจารณาประเด็นความแตกต่างของรายละเอียดของกฎระเบียบของสหรัฐฯ ในระดับประเทศและระดับมลรัฐ ภายใต้ข้อตกลงต่างๆ ข้างต้น สหรัฐฯ ยังสามารถกีดกันบริษัทของไทยด้วยกฎระเบียบระดับมลรัฐของตนได้

สำหรับผลกระทบที่จะมีต่อรูปแบบการค้าใน Mode 4: การให้บริการผ่านการเคลื่อนย้ายคนต่างชาตินั้น ก็คาดว่าจะมีผลที่ดีต่อไทยไม่มากนักเนื่องจากสหรัฐฯ เองก็ไม่มีผลประโยชน์ที่จะเปิดในส่วนนี้ของตนเพราะเกรงว่าจะมีการเคลื่อนย้ายของแรงงานไทยในอาชีพอิสระต่างๆ เข้าไปยังสหรัฐฯ มากเกินไป และจะกระทบต่อตลาดแรงงานของตน ส่วนแรงงานของสหรัฐฯ นั้นก็อาจจะไม่มีแรงจูงใจที่จะเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในไทยมากนัก เนื่องจากมีต้นทุนค่าเสียโอกาสที่สูงมากสำหรับประเทศไทยความเสี่ยงก็อยู่ที่การเข้ามาของแรงงานไร้ฝีมือซึ่งไม่เพียงประสงค์ที่อาจจะมีความขึ้นจากการควบคุมที่หละหลวมและปัญหาการฉ้อฉลในระบบของเราเองที่เป็นเรื่องใหญ่กว่า

ประเด็นที่ความตกลงเปิดการค้าเสรีกับสหรัฐฯ จะมีผลกระทบต่อไทย น่าจะมาจากข้อบทที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนมากกว่า จากการที่สหรัฐฯ มีการนิยามคำว่า การยึดกิจการโดยอ้อม (Indirect Expropriation) ก่อนข้างกว้างขวางมาก ซึ่งอาจส่งผลให้รัฐบาลไทยไม่สามารถออกกฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมายทางสิ่งแวดล้อมบางประการที่ส่งผลให้กิจการหรือผลกำไรของบริษัทสหรัฐฯ ได้รับการกระทบกระเทือน ดังที่ได้เกิดขึ้นแล้วกับกรณีระหว่างสหรัฐฯ และแคนาดา ภายใต้ความตกลง NAFTA (ดูการวิเคราะห์ที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ในบทว่าด้วยการลงทุน)

นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่อยู่นอกวงการท่องเที่ยว เช่น ประเด็นเรื่องความมั่นคงและประเด็นทางสังคมเป็นต้น การเปิดเสรีทางการท่องเที่ยวอาจจะทำให้ไทยต้องปรับแก้กฎหมายให้สอดคล้องกับข้อตกลงทางการค้า ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้ประกอบการในประเทศและจาก

¹⁸ สนธิสัญญาดังกล่าวได้ลงนามมาตั้งแต่ 29 พฤษภาคม 2511

¹⁹ อย่างไรก็ตามสนธิสัญญาทางไมตรีมีการระบุข้อสงวนว่า ประเทศคู่สัญญาอาจไม่ให้สิทธิแก่นักลงทุนอีกฝ่ายหนึ่งในการประกอบธุรกิจต่อไปนี้ การสื่อสาร ธุรกิจที่เป็นที่ไว้วางใจ การรับฝากเงินและธนาคาร การใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ธุรกิจการค้าด้านการเกษตร และการประกอบวิชาชีพต่าง เช่น กฎหมาย แพทย์ สถาปนิก เป็นต้น นอกจากนี้ สนธิสัญญาดังกล่าวยังไม่ได้ให้สิทธิแก่นักลงทุนสหรัฐฯ ในการถือครองที่ดิน และสิทธิในการเข้าเมือง ดู จักรกฤษณ์ วรรณพจน์, ความตกลงด้านการลงทุนในเอฟทีเอไทย-สหรัฐฯ : ก้าวหนึ่งของความพยายามในการสร้างข้อตกลงพหุภาคีด้านการลงทุน, ข้อมูล online ที่

http://www.flawatch.org/autopage1/show_page.php?t=8&s_id=1&d_id=1

ต่างประเทศ²⁰ ท้ายที่สุดทำให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจและสังคมตามมาได้ อย่างไรก็ตามก็การศึกษานี้จะพิจารณาเฉพาะความเชื่อมโยงสู่สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็นการเฉพาะ

ในส่วนต่อไปของรายงานเป็นการทบทวนการเปิดเสรีภาคบริการ (Services) ซึ่งรวมการท่องเที่ยวของออสเตรเลียกับสหรัฐฯ ซิลีกับสหรัฐฯ และอเมริกากลางกับสหรัฐฯ (CAFTA-สหรัฐฯ) เพื่อตอบคำถามว่าประเทศหรือกลุ่มประเทศเหล่านั้นได้รับประโยชน์เพียงใดจากข้อตกลงทวิภาคีทางการค้าและการลงทุนกับสหรัฐฯ (โดยเน้นที่ข้อบทสิ่งแวดล้อม การให้บริการข้ามพรมแดนและผู้ให้บริการ หรือ Professional Services) หลังจากนั้นจะเป็นการแสดงผลการวิเคราะห์ความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไทย ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากคำถามที่ว่าจะมีความสำคัญมากคือปัจจุบันประเทศไทยมีความสามารถในการแข่งขันในด้านนี้เพียงใด แล้วการเปิดเสรีด้านการท่องเที่ยวให้มากขึ้นจะทำให้ความสามารถในการแข่งขันนั้นดีขึ้นหรือไม่ แม้ว่านี่มิใช่เป็นคำถามหลักของการวิจัยแต่ก็เป็นการตรวจสอบ “ภูมิ” เบื้องต้นของอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศไทย และเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ผลจากการเปิดเสรี

5.6.1 ข้อตกลงทางการค้าออสเตรเลียกับสหรัฐฯ

ออสเตรเลียมีสถานภาพค่อนข้างพิเศษกับสหรัฐฯ เนื่องจากความเป็นพันธมิตรอย่างแนบแน่นทางการเมือง และการต่อสู้กับการก่อการร้าย การเจรจาทางการค้าแบบทวิภาคีจึงค่อนข้างผ่อนปรนแต่ภาคประชาสังคมที่ติดตามการเจรจาการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนกับสหรัฐฯ ได้วิเคราะห์ข้อตกลงสุดท้ายแล้วยังมีความเห็นว่าสหรัฐฯ ยังไม่ยอมเสียเปรียบเป็นพิเศษแก่พันธมิตรพิเศษนี้แต่อย่างใดโดยเฉพาะในส่วนของการบริการ

สาระในส่วนการบริการนั้นใช้ Negative list approach คือระบุข้อห้ามหรือระบุสาขาที่ไม่เปิดเสรี โดยมี 2 ภาคผนวกประกอบด้วย Non-conforming measures ที่แยกออกมาจากข้อตกลง (carved out) โดยไม่สามารถทำให้เข้มงวดกว่าที่ตกลงแล้วได้ ในภาพรวมการวิเคราะห์ผลประโยชน์จากข้อตกลงที่เกิดขึ้นตกแก่สหรัฐฯ มากกว่าออสเตรเลียเพราะฝ่ายแรกมิได้เปิดกว้างกว่าที่เสนอเปิดเสรีไว้แล้วกับข้อตกลงภายใต้องค์การการค้าโลกที่เรียกว่า GATS นอกจากนี้ยังมีการแยกส่วนของบริการวิชาชีพ (Professional service) ออกมาไม่ให้อบรมคลุมรูปแบบที่สี่ (Mode 4) โดยที่ประเทศคู่สัญญาสามารถสร้างมาตรการใหม่ๆ ได้ราบเท่าที่ไม่ขัดกับมาตรา XVI ของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการเปิดเสรีด้านบริการ หรือ GATS สาระของข้อตกลงมุ่งไปที่การให้ความสำคัญแก่ความโปร่งใสของระเบียบข้อบังคับ (Transparency regulation) ที่ประกอบด้วยมาตรฐานทางเทคนิค (Technical

²⁰ ความเหลื่อมล้ำที่เห็นได้ชัดเจนระหว่างเอกชนไทยและเทศประการหนึ่งคือการฟ้องร้องรัฐโดยเอกชนในสาระ (context) ด้านสิ่งแวดล้อมที่พบว่าด้วยการลงทุนได้เปิดทางไว้ให้แก่เอกชนเทศ (จึงกังขาถึงว่าเป็นการใช้หลัก MFN อย่างสุดโต่งหรือไม่)

Standard) และ Qualification Procedure ในข้อตกลงยังมีการจัดตั้ง Professional Services Working Group ที่ต้องรายงานผลการดำเนินงานด้านการยอมรับคุณสมบัติทางวิชาชีพซึ่งกันและกัน (Mutual Recognition Agreement)²¹ หรือ MRA ภายใน 2 ปีหลังใช้ข้อตกลง

5.6.2 ข้อตกลงทางการค้าชีวิตกับสหรัฐฯ

ข้อตกลงนี้ได้รับการอนุมัติโดยรัฐสภาสหรัฐฯ ในปี พ.ศ. 2546 นับเป็นข้อตกลงทวิภาคีฉบับแรกระหว่างสหรัฐฯ กับประเทศทางอเมริกาใต้ ในฉบับสุดท้ายที่ลงนามกันไปแล้วมีสาระที่เกี่ยวกับการให้บริการข้ามพรมแดน (Cross border services) ที่เปิดเสรีเฉพาะในส่วนที่ดูจะให้ประโยชน์แก่สหรัฐฯ มาก กล่าวโดยสรุปดังนี้

- การเปิดเสรีผูกพันทุกระดับของการให้และใช้อำนาจรัฐ รวมถึงองค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐ แต่ใช้อำนาจแทนรัฐเมื่อได้รับมอบหมาย
- เป็นที่น่าสังเกตว่าคำนิยามของ Cross-border supply หรือ services ที่ให้ไว้มีความหมายที่กว้างขวางมาก แต่แตกต่างจาก “การลงทุน” ในบทว่าด้วยการลงทุน คือ
 - การให้บริการที่ข้ามพรมแดนประเทศ
 - การให้บริการในเขตประเทศแก่บุคคลอีกชาติหนึ่ง
 - การให้บริการของสัญชาติชาติหนึ่งในอีกดินแดนหนึ่ง
- ไม่มีการผูกพันการเปิดเสรีแก่การเคลื่อนย้ายคนตามรูปแบบที่ 4 (Mode 4) คล้ายกับข้อตกลงที่สหรัฐฯ ทำไว้กับออสเตรเลีย ทำให้โอกาสที่จะ “ส่งออก” ผู้เชี่ยวชาญในสาขาอาชีพมีโอกาสกระทำได้ หรือทำได้ยากเช่นก่อนเปิดเสรี
- ข้อตกลงยอมให้มี Temporary Licensing สำหรับ Professional Services แต่ต้องมีการทบทวนทุกๆ สามปี
- มาตรา 11.5 ห้ามไม่ให้บังคับให้มีการเปิดสำนักงานสาขาเพื่อประกอบการให้บริการข้ามพรมแดน
- ในด้านของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีการนำเอามาตรา 20 ของ GATT (ข้อยกเว้นทั่วไป หรือ General Exception) และมาตรา 14 ของ GATS มาใช้เป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลง และถือว่าเป็นส่วนของการนำเอามาตรการสิ่งแวดล้อมมาใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายของการคุ้มครองชีวิตหรือ สุขภาพของ มนุษย์ สัตว์ และ พืช
- สาระสำคัญของบทที่ 19 ด้านสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งในข้อตกลงทวิภาคีนี้ อย่างไรก็ตาม ข้อความในส่วนนี้ของวัตถุประสงค์ของบทยังคงเน้นให้ความสำคัญแก่การค้าเป็นหลัก

²¹ ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการวิชาชีพที่ได้รับการรับรองในประเทศคู่สัญญาหนึ่งได้รับการรับรองในอีกประเทศคู่สัญญาด้วย

หรืออาจจะกล่าวได้ว่ามีบทนี้เพื่อหาหนทางทำให้การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไม่เป็นอุปสรรคต่อการค้าภายใต้ข้อตกลงฉบับนี้ อีหนึ่งเป็นที่น่าสนใจว่า มาตรา 19.2(3) เขียนบังคับไว้ว่ามีให้มีการใช้อำนาจบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมนอกขอบเขตอำนาจรัฐของตนเอง ทำให้ประเทศคู่สัญญาไม่เสรีภาพในการบังคับใช้กฎหมายของตนเอง

- การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมร่วมกันตามข้อตกลงนี้มีการจัดตั้ง Environmental Affairs Council ที่ประกอบด้วยกรรมการในระดับคณะรัฐมนตรี มาตรา 16.7 แจกแจงขั้นตอนในการแก้ไขความขัดแย้งเมื่อมีปัญหาในการบังคับใช้ข้อบทว่าด้วยสิ่งแวดล้อมนี้ โดยเป็นที่น่าสนใจว่า มาตรา 16.7 (10) เปิดทางให้มีการจัดทำกรแก้ไขความขัดแย้งตามข้อตกลงที่ทั้งคู่เป็นภาคีเป็นเรื่องเฉพาะถ้าหากทั้งสองฝ่ายเห็นชอบ (แต่ไม่ครอบคลุมกรณีที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นภาคีเท่านั้นจะไม่ครอบคลุมถึง ทำให้การแก้ปัญหาจะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงทวิภาคี) ซึ่งในกรณีหลังนี้ผูกพันกับสถานะภาพของสหรัฐกับข้อตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม (Multilateral Environmental Agreements) โดยตรง เป็นที่น่าสนใจว่าภาษาที่เขียนไว้ในลักษณะลอยๆ กับการอารัมภบทและไม่น่าจะมีนัยยะใดๆ ในทางปฏิบัติที่จะบังคับให้สหรัฐต้องปฏิบัติตามข้อตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม เพราะเขียนไว้ว่า (มาตรา 19.9X Parties recognize the importance of multilateral environmental agreements, including the appropriate use of trade measures in such agreements to achieve specific environmental goals....
- ในทำนองที่คล้ายคลึงกันกับเรื่องข้อตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม มาตรา 19.10 Principles of corporate stewardship กล่าวลอยๆ ว่าให้แต่ละภาคี “encourage” ให้ภาคธุรกิจที่ทำธุรกรรมในประเทศของตนเองผนวกหลักการที่ดีหรือด้านธรรมาภิบาล(ที่ตกลงไว้แล้ว) โดยสมัครใจในการทำธุรกรรม เมื่ออ่านข้อความนี้จบทำให้ไม่เห็นหนทางที่จะเกิดในทางปฏิบัติ และยังไม่เป็น”การเป็นผู้นำที่ดี”ในการส่งเสริมธรรมาภิบาล จากฝ่ายสหรัฐในการเข้าไปลงทุนในประเทศที่ตนเองเชื่อว่ามีมาตรฐานธรรมาภิบาลกว่าฝ่ายตนเอง
- สารในภาคผนวกเกี่ยวกับ Environmental Cooperation แทบจะไม่ให้ประโยชน์แก่ประเทศชิลีเลย เพราะในภาคผนวก 19.3(5) สรุปว่าการดำเนินการตามข้อตกลงนี้เป็นภาระของแต่ละฝ่ายตามทรัพยากรบุคคลและการเงินที่มีอยู่

5.6.3 ข้อตกลงทางการค้า CAFTA กับสหรัฐฯ

ข้อตกลงฉบับนี้จัดทำระหว่างสหรัฐฯกับประเทศในอเมริกากลาง (คอสตาริกา เอลซาวาดอร์ กัวเตมาลา ฮอนดูรัส นิการากัว) และสาธารณรัฐโดมินิกันในปีพ.ศ. 2547 เป็นผลให้เกิดการลดลงข้ออุปสรรคทางการค้าภายในสิบปีแก่สินค้าส่งออกจากสหรัฐฯประมาณร้อยละ 80 ข้อตกลงสุดท้ายมีสาระสำคัญดังนี้

- โดยรวมๆ สาระของข้อตกลง CAFTA-สหรัฐฯ มีความคล้ายคลึงกับสาระของข้อตกลงสหรัฐฯ-ชิลีมาก เป็นที่น่าสังเกตว่า ในส่วนของ Professional Services ในข้อตกลง CAFTA นี้ถูกแยกออกมาอย่างเด่นชัดและมีรายละเอียดมากภายใต้ภาคผนวกที่ 11.9 สาระโดยรวมคือการจัดให้มีการทำมาตรฐานและทำ Mutual Recognition ระหว่างกันโดยการตัดสินใจของคณะกรรมการร่วม (Commission) ซึ่งมีอำนาจในการทบทวนทุกๆ สามปี ในขณะที่เดียวกันก็เห็นชอบให้มีการอนุญาตชั่วคราว (Temporary Licensing) ตามความเห็นชอบร่วมของทั้งสองฝ่าย
- สิ่งที่น่าพรั่นพรึงต่อการเจรจากับสหรัฐฯปรากฏให้เห็นใน Annex 11.13 ที่มีข้อความอ้างถึงกฎหมายและมาตราเฉพาะในกฎหมายของแต่ละประเทศว่าต้องมีการระบุรับใช้หรือเปลี่ยนแปลงอย่างไรให้สอดคล้องกับข้อตกลงที่จัดทำขึ้นนี้ ทำให้เกิดข้อสังเกตว่าการเจรจาเพื่อจัดทำข้อตกลงการค้าทวิภาคีนี้จำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเพราะจะต้องกระทบกับกระบวนการนิติบัญญัติและการบังคับใช้กฎหมายของประเทศ
- มาตรา 21.1 ในบทที่ 21 กล่าวถึงข้อยกเว้นทั่วไปที่เหมือนกับที่เขียนไว้ในข้อตกลงสหรัฐฯ-ชิลี
- บทที่ 17 สิ่งแวดล้อม มีภาษาเดียวกันกับฉบับที่สหรัฐฯจัดทำกับประเทศชิลี เพียงมีความแตกต่างในบางรายการเช่นมีการกล่าวในรายละเอียดเกี่ยวกับการร้องเรียน (ที่เปิดกว้างมากแก่บุคคลใดก็ได้จากทั้งสองฝ่าย)
- มาตรา 17.2 มีภาษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างข้อตกลงทวิภาคีและข้อตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม (Multilateral Environmental Agreements) ในภาษาที่กว้างขวางมากและจำกัดเฉพาะกรณีที่ทั้งสองฝ่ายเป็นภาคี โดยไม่มีเงื่อนไขบังคับให้สหรัฐฯ จึงยากที่จะเข้าใจว่าเป็นประโยชน์อย่างใดในทางปฏิบัติ

กล่าวโดยสรุป ภาษาในบทสิ่งแวดล้อมไม่มีความแตกต่างจากร่างที่สหรัฐฯ นำเข้าสู่การเจรจากับฝ่ายไทยมากนัก ส่วนที่แตกต่างมากคือการปรับกรณีที่ฝ่ายไทยไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมได้ ถ้าหากจะนำเอาสาระที่ปรากฏอยู่ในร่างไปใช้กับการเปิดเสรีการท่องเที่ยวแล้วน่าจะประมาณได้ว่า การเปิดเสรีมีความสำคัญมากกว่าการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ภาษา

ที่เขียนไว้เกี่ยวกับการเปิดเสรีมีความคล้ายคลึงกันมากในเกือบทุกกรณี แตกต่างบ้างในรายละเอียดเฉพาะ

5.6.4 ความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวของไทย

การวัดความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวที่วัดได้หลายวิธี²² ดัชนีวัดอันหนึ่งก็คือ อัตราส่วนความได้เปรียบในการแข่งขัน (Competitive Advantage Ratio: CAR) ซึ่งปรากฏในงานของ มิ่งสรรพ และอัครพงศ์ (2547) อัตรา CAR ดังกล่าวมีสูตรดังนี้

$$CAR_{ij} = \frac{X_{ij}/X_j}{X_i/X}$$

โดยที่ X_{ij} = จำนวนนักท่องเที่ยวจากประเทศ i ที่เดินทางไปยังประเทศ j

X_j = จำนวนนักท่องเที่ยวทั้งหมดที่เดินทางไปยังประเทศ j

X_i = จำนวนนักท่องเที่ยวจากประเทศ i ที่เดินทางไปยังภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

X = จำนวนนักท่องเที่ยวทั้งหมดที่เดินทางไปยังภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

j = กัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พม่า เวียดนาม และไทย

i = ภูมิภาคต่างๆ

ดัชนีดังกล่าวเป็นดัชนีที่ดัดแปลงมาจากดัชนี Revealed Comparative Advantage (RCA) ของ Balasa, (1965) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่นิยมใช้ในการวัดความสามารถในการแข่งขันทางด้านการค้าสินค้า โดยในกรณีของดัชนี CAR จะทำการเปรียบเทียบส่วนแบ่งจำนวนนักท่องเที่ยวของประเทศ j ที่เดินทางมาจากประเทศ i (หรือ X_{ij}/X_j) ว่าสูงหรือต่ำกว่า ส่วนแบ่งจำนวนนักท่องเที่ยวเฉลี่ยของภูมิภาค (หรือ X_i/X) หากสูงกว่าหนึ่งก็แสดงว่าประเทศ j มีความสามารถในการดึงดูดนักท่องเที่ยวจากประเทศ i สูงกว่าของทั้งภูมิภาค แต่ถ้าต่ำกว่าหนึ่งก็แสดงว่าประเทศ j มีความสามารถในการดึงดูดนักท่องเที่ยวจากประเทศ i ต่ำกว่าของทั้งภูมิภาค

ผลการคำนวณของมิ่งสรรพ และอัครพงศ์แสดงในตารางที่ 5.12 ซึ่งพบว่าประเทศไทยมีความสามารถในการแข่งขันทางด้านการท่องเที่ยวในทุกภูมิภาคหลัก (เนื่องจากค่า CAR สูงกว่า 1) ยกเว้น สิงคโปร์ อินโดนีเซีย และอเมริกา (เนื่องจากค่า CAR ต่ำกว่า 1) เป็นที่น่าเสียดายว่า งานวิจัยดังกล่าวมิได้คำนวณค่าดัชนี CAR สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาเทียบกับประเทศไทย จึงทำให้ไม่สามารถบอกได้จากผลการคำนวณดังกล่าวโดยตรง นอกจากนี้ดัชนีดังกล่าวยังพิจารณาเฉพาะจำนวนนักท่องเที่ยวเท่านั้น ซึ่งอาจสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวที่ไม่เท่าเทียมกัน

²² ดู ชยันต์ ดันดิวิศาการ; วัชรียา โตสงวน และ เฟลินพิศ สัตย์สงวน โครงการศึกษาศักยภาพการแข่งขันการค้าบริการของไทย, เสนอต่อ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์, 2540.

ตารางที่ 5.12: ความได้เปรียบในการแข่งขันทางการท่องเที่ยว ของประเทศลุ่มแม่น้ำโขง

ภูมิภาคที่เป็นต้นทาง	ประเทศที่เป็นปลายทาง									
	กัมพูชา		สปป.ลาว		พม่า		ไทย		เวียดนาม	
	2542	2546	2542	2546	2542	2546	2542	2546	2542	2546
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้/ อาเซียน	1.16	0.57	6.34	5.11	1.67	1.56	1.88	1.87	0.82	1.01
• กัมพูชา	-	-	6.13	4.23	-	-	-	6.47	82.66	34.54
• สปป.ลาว	3.54	1.79	-	-	-	-	14.49	8.99	20.02	27.92
• พม่า	3.00	2.28	12.12	2.78	-	-	-	7.71	0.73	1.34
• ไทย	3.31	1.13	46.23	33.97	7.78	6.18	-	-	0.87	0.95
• เวียดนาม	11.77	5.02	96.93	35.38	-	-	3.29	6.31	-	-
• อินโดนีเซีย	0.36	0.17	0.26	0.13	-	-	1.05	0.94	0.14	0.39
• ฟิลิปปินส์	0.51	0.36	0.51	0.37	-	-	1.01	1.24	0.37	0.84
• สิงคโปร์	0.57	0.24	0.09	0.07	1.10	0.88	1.21	0.89	0.30	0.26
เอเชียใต้	0.33	0.20	0.63	0.14	1.78	2.28	2.00	2.28	-	-
เอเชียตะวันออกเฉียงไกล	0.92	0.62	0.31	0.35	1.82	1.47	1.59	1.52	2.13	2.40
• จีน	3.95	2.03	1.79	1.35	3.47	3.06	5.10	2.43	14.73	11.55
• ไทเป	1.62	1.52	0.13	0.18	4.81	3.23	1.77	1.68	2.83	2.90
• ญี่ปุ่น	0.42	0.23	0.21	0.30	1.10	0.98	1.05	1.11	0.55	0.92
• เกาหลีใต้	0.67	0.34	0.24	0.20	1.14	0.96	1.52	1.62	0.93	1.26
แปซิฟิก/ ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์	0.86	0.68	0.59	0.61	0.59	0.79	1.12	1.02	1.07	1.18
ยุโรป	0.99	0.57	0.68	0.97	1.58	1.93	1.49	1.64	0.80	0.79
อเมริกา	0.24	0.13	0.12	0.14	0.15	0.18	0.16	0.15	0.32	0.24
แอฟริกาและ ตะวันออกกลาง	0.36	0.26	0.45	0.70	1.09	0.99	2.17	2.40	-	-

ที่มา: มิ่งสรรพ ขาวสอาด และอักรพงศ์ อ้นทอง (2547) ความสามารถในการแข่งขันด้านการ

ท่องเที่ยวในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง <http://www.tat.or.th/e-journal/article-01.html>

หมายเหตุ: คำนวณจาก Annual Statistical Report 2003, PATA (2004).

งานศึกษานี้จึงขอเสนอการวิเคราะห์ความสามารถในการแข่งขันอีกวิธีหนึ่งซึ่งคำนึงถึงรายได้จากการท่องเที่ยว ด้วยดัชนีรายรับการท่องเที่ยวต่อหัวสัมพัทธ์ (Relative Tourism Revenue per Head: RRP) สูตรการคำนวณดัชนีดังกล่าวมีดังนี้

$$RRP_j = \frac{R_j / X_j}{R / X}$$

โดยที่ R_j = รายรับการท่องเที่ยวของประเทศ j

X_j = จำนวนนักท่องเที่ยวทั้งหมดที่เดินทางไปยังประเทศ j

R = จำนวนนักท่องเที่ยวทั้งหมดของโลก

X = จำนวนนักท่องเที่ยวทั้งหมดของโลก

ดัชนี RRP ทำการเปรียบเทียบรายรับการท่องเที่ยวต่อหัวของประเทศ j (หรือ R_j/X_j) ว่าสูงหรือต่ำกว่า รายรับการท่องเที่ยวต่อหัวของโลก (หรือ R/X) หากสูงกว่าหนึ่งก็แสดงว่าประเทศ j มีความสามารถในการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวต่อนักท่องเที่ยวสูงกว่าค่าเฉลี่ยของโลก แต่ถ้าต่ำกว่าหนึ่งก็แสดงว่าประเทศ j มีความสามารถในการสร้างรายได้ต่ำกว่าของโลก นอกจากนี้ดัชนีดังกล่าวยังอาจตีความได้ว่าเป็น ราคาเปรียบเทียบของการท่องเที่ยวของประเทศ j เมื่อเทียบกับราคาการท่องเที่ยวเฉลี่ยของโลกด้วยก็ได้

ตารางที่ 5.13: ดัชนีรายบริการท่องเที่ยวต่อหัวสัมพัทธ์ (Relative Tourism Revenue per Head:RRP)

	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544
APEC Total	1.31	1.27	1.27	1.30	1.27	1.26	1.22	1.11
AMERICAS	1.38	1.30	1.34	1.47	1.46	1.50	1.59	1.40
<i>United States</i>	1.97	1.99	2.01	2.16	2.18	2.20	2.35	2.38
EAST ASIA/PACIFIC	1.28	1.33	1.33	1.27	1.20	1.17	1.14	0.89
North-East Asia	1.05	1.05	1.04	1.06	1.05	1.01	0.97	0.82
China	0.58	0.59	0.60	0.70	0.71	0.75	0.76	0.80
Taiwan	2.28	1.92	2.07	1.98	2.08	2.12	2.07	n/a
Hong Kong	1.34	1.28	1.24	1.22	1.05	0.91	0.88	0.90
Japan	1.52	1.31	1.43	1.42	1.29	1.10	1.03	n/a
South Korea	1.61	2.03	1.98	1.81	2.29	2.09	1.86	1.83
South-East Asia	1.36	1.49	1.51	1.34	1.22	1.21	1.20	0.78
Indonesia	1.81	1.65	1.68	1.42	1.33	1.42	1.65	1.57
Malaysia	0.72	0.71	0.84	0.60	0.63	0.64	0.70	n/a
Philippines	2.19	1.90	1.77	1.76	1.59	1.67	1.56	1.44
Singapore	1.88	1.78	1.63	1.29	1.36	1.34	1.27	n/a
<i>Thailand</i>	1.41	1.50	1.60	1.34	1.07	1.11	1.08	1.00
Australasia	2.65	2.48	2.51	2.49	2.20	2.18	2.18	2.20
Australia	2.95	2.87	2.94	2.90	2.49	2.41	2.36	2.37
New Zealand	1.90	1.44	1.36	1.30	1.38	1.55	1.68	1.77
EUROPE	0.63	0.57	0.57	0.57	0.58	0.58	n/a	n/a
World	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

ที่มา: คำนวณจากฐานข้อมูลการท่องเที่ยวของกลุ่ม APEC

ผลการคำนวณดัชนี RRP แสดงในตารางที่ 5.13 พบว่าประเทศไทยมีความสามารถในการแข่งขันทางด้านการท่องเที่ยวสูงกว่าหนึ่งมาโดยตลอดแต่กำลังมีแนวโน้มที่ลดลง โดยมีค่าเท่ากับ 1.41 ในปี 2537 และมีค่าสูงที่สุดที่ 1.60 ในปี 2539 จากนั้นก็มีค่าตกลงมาโดยตลอดจนมีค่าเท่ากับหนึ่งในปี 2544 ซึ่งน่าจะเป็นผลสะท้อนจากนโยบายของรัฐที่มุ่งเน้นปริมาณนักท่องเที่ยวมากกว่าคุณภาพ ทำให้และรายได้ต่อหัวลดลงโดยเปรียบเทียบกับรายได้ต่อหัวของโลก การมุ่งเน้นปริมาณ

นักท่องเที่ยวดังกล่าวสามารถแสดงให้เห็นชัดเจนได้จากผลการคำนวณการเปลี่ยนแปลงของรายได้ท่องเที่ยวเนื่องจากผลทางด้านปริมาณที่แสดงไว้ในตารางที่ 5.14 จะเห็นว่ารายได้การท่องเที่ยวของไทยในทุกปีนั้นเพิ่มขึ้นเนื่องจากการเพิ่มปริมาณนักท่องเที่ยวมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีหลังๆ นั้น มีค่าเกินกว่าร้อยละ ในทางกลับกันผลทางด้านราคาก็มีส่วนที่มีแนวโน้มลดลงมาตั้งแต่ปี 2538 และติดลบอย่างหนักในช่วงปี 2541 ในช่วงที่ไทยมีวิกฤตการณ์เศรษฐกิจทางการเงิน จากนั้นผลทางด้านราคาก็เพิ่มขึ้นชั่วคราวในปีถัดมา แล้วกลับไปติดลบอีกครั้งในช่วงปี 2543-2544

สำหรับดัชนี RRP ของประเทศในกลุ่มอาเซียนด้วยกัน แม้จะมีดัชนีสูงกว่าหนึ่งเช่นกัน (ยกเว้นมาเลเซีย) ต่างก็มีดัชนีที่มีแนวโน้มลดลงเช่นเดียวกับประเทศไทย ทั้งนี้ยกเว้นแต่ประเทศอินโดนีเซียที่มีแนวโน้มค่อนข้างคงตัว สาเหตุสำคัญนั้นก็คล้ายกับของไทยคือมีเน้นการเพิ่มปริมาณนักท่องเที่ยว การเพิ่มขึ้นของรายได้จึงมาจากผลทางด้านปริมาณนักท่องเที่ยวเป็นหลัก ทำให้ผลทางด้านราคามีแนวโน้มลดลง

ในทางตรงกันข้าม ดัชนี RRP ประเทศสหรัฐอเมริกาในตารางที่ 5.13 กลับแสดงว่าสหรัฐฯ มีความสามารถในการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวที่มีแนวโน้มสูงขึ้นโดยตลอด และมีค่าสูงกว่าของประเทศในกลุ่มอาเซียนมาก ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อมูลในตารางที่ 5.14 แล้วก็จะพบว่าการเปลี่ยนแปลงของรายได้การท่องเที่ยวของสหรัฐอเมริกามาจากผลทางด้านราคาที่สูงกว่าผลทางด้านปริมาณมากในช่วงปี 2537 – 2538 จากนั้นผลทางด้านราคาลดความสำคัญลง แต่ก็ยังมีสัดส่วนที่สูงในช่วงปี 2539 – 2540 จากนั้นก็หันมาเน้นด้านปริมาณเช่นกัน อย่างไรก็ตามในปี 2544 สหรัฐฯ ก็ประสบกับปัญหาด้านรายได้การท่องเที่ยวอย่างมากจากเหตุการณ์ 9 กันยายน 2001 ทำให้ทั้งผลด้านราคาและปริมาณในปีดังกล่าวติดลบอย่างหนัก

ตารางที่ 5.14: การเปลี่ยนแปลงของรายได้ท่องเที่ยวเนื่องจากผลทางด้านราคาและปริมาณ
นักท่องเที่ยว

หน่วย: ร้อยละ

	2537		2538		2539		2540	
	ราคา	ปริมาณ	ราคา	ปริมาณ	ราคา	ปริมาณ	ราคา	ปริมาณ
APEC Total	61.4	38.6	42.5	57.5	11.8	88.2	-153.9	53.9
AMERICAS	39.4	60.6	57.1	42.9	43.5	56.5	103.1	-3.1
United States	343.2	-243.2	139.9	-39.9	26.7	73.3	58.1	41.9
EAST ASIA/PACIFIC	61.3	38.7	52.6	47.4	13.3	86.7	-92.6	-7.4
North-East Asia								
China	98.0	2.0	74.3	25.7	17.7	82.3	74.4	25.6
Taiwan	-60.8	160.8	-293.6	393.6	89.0	11.0	-108.9	8.9
Hong Kong	36.9	63.1	41.9	58.1	-8.3	108.3	-23.6	-76.4
Japan	-174.2	74.2	-51.8	-48.2	41.5	58.5	-60.4	160.4
South Korea	20.8	79.2	87.6	12.4	-34.9	-65.1	-199.3	99.3
South-East Asia	36.3	63.7	45.0	55.0	32.9	67.1	-90.2	-9.8
Indonesia	10.5	89.5	13.9	86.1	18.9	81.1	-117.5	17.5
Malaysia	80.2	19.8	71.0	29.0	135.3	-35.3	-71.9	-28.1
Philippines	-88.0	188.0	-54.7	154.7	-58.7	158.7	-73.4	173.4
Singapore	29.5	70.5	66.1	33.9	-162.0	62.0	-95.7	-4.3
Thailand	51.1	48.9	57.9	42.1	66.4	33.6	-103.3	3.3
Australasia	50.2	49.8	28.4	71.6	21.5	78.5	-213.3	113.3
Australia	49.9	50.1	43.1	56.9	24.9	75.1	-685.4	585.4
New Zealand	53.7	46.3	-156.8	56.8	-113.8	213.8	-77.7	-22.3
EUROPE	102.6	-2.6	2.0	98.0	2.4	97.6	-76.8	176.8
World (b)	N/a	n/a	78.0	22.0	20.3	79.7	-340.2	440.2

	2541		2542		2543		2544	
	ราคา	ปริมาณ	ราคา	ปริมาณ	ราคา	ปริมาณ	ราคา	ปริมาณ
APEC Total	-74.0	-26.0	-29.1	129.1	-102.2	202.2	-53.8	-46.2
AMERICAS	-103.3	3.3	38.3	61.7	45.6	54.4	-69.9	-30.1
United States	-33.6	-66.4	6.5	93.5	47.2	52.8	-10.7	-89.3
EAST							-	
ASIA/PACIFIC	-82.5	-17.5	-56.2	156.2	-43.3	143.3	116.7	16.7
North-East Asia	-131.9	31.9	-179.8	279.8	-66.8	166.8	125.8	25.8
China	-24.7	124.7	32.5	67.5	-2.4	102.4	34.7	65.3
Taiwan	252.9	-352.9	17.0	83.0	-85.3	185.3	n/a	n/a
Hong Kong	-63.6	-36.4	-380.8	280.8	-58.8	158.8	-12.9	112.9
Japan	-81.4	-18.6	-189.0	89.0	-529.6	429.6	n/a	n/a
South Korea	71.4	28.6	1,100.6	1,000.6	9,975.0	10,075.0	-58.6	-41.4
South-East Asia	-69.6	-30.4	-20.7	120.7	-24.1	124.1	111.0	11.0
Indonesia	-42.5	-57.5	68.8	31.2	65.5	34.5	127.8	27.8
Malaysia	17.7	-117.7	2.4	97.6	23.8	76.2	n/a	n/a
Philippines	-78.8	-21.2	78.7	21.3	-49.6	-50.4	-51.8	-48.2
Singapore	26.7	-126.7	-30.0	130.0	-274.3	374.3	n/a	n/a
Thailand	-142.5	42.5	18.7	81.3	-68.7	168.7	202.3	102.3
Australasia	-83.8	-16.2	-31.2	131.2	-25.4	125.4	-93.8	-6.2
Australia	-83.1	-16.9	-164.9	264.9	-67.4	167.4	-45.8	-54.2
New Zealand	132.7	-32.7	57.7	42.3	37.5	62.5	25.8	74.2
EUROPE	3.9	-103.9	-9.8	109.8	n/a	N/a	n/a	n/a
World (b)	-448.1	548.1	-34.6	134.6	-37.8	137.8	-79.7	-20.3

ที่มา: คำนวณจากฐานข้อมูลการท่องเที่ยวนอกกลุ่ม APEC

หมายเหตุ: ผลทางด้านปริมาณนักท่องเที่ยวคำนวณจาก $\frac{Q \times (P_0 + P_1)}{2 \times |PQ|}$

โดยที่ $\square Q$ คือ จำนวนนักท่องเที่ยวปีปัจจุบันลบด้วยของปีที่แล้ว

P_t คือ ราคาการท่องเที่ยวในปีที่ t ซึ่งคิดจากรายรับการท่องเที่ยวต่อหัว

$|\square PQ|$ คือ ค่าสัมบูรณ์ของมูลค่าการเปลี่ยนแปลงของรายได้การท่องเที่ยว

จากค่าดัชนีต่างๆ ข้างต้นจึงทำให้สามารถสรุปได้ว่าการเปิดเสรีภาคบริการการท่องเที่ยวระหว่างไทยและสหรัฐฯ คงจะไม่ทำให้ความสามารถในการแข่งขันของสหรัฐฯ ลดลง ในขณะเดียวกันน่าจะช่วยส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของไทยได้ไม่มากนักเนื่องจากไทยมีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่เป็นเสรีมากอยู่แล้ว อีกทั้งมีความพยายามในการส่งเสริมการขายที่อาจจะสุมเสี่ยงต่อหลักการค้าที่ไม่เป็นธรรมดังเช่นกรณีของ Thailand Elite Card (ดูกรอบที่ 2 ที่แสดงข้อมูลว่า Thailand Elite Card เป็นการรวบขายบริการที่มุ่งเก็บค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic rent) ในบริการการท่องเที่ยวโดยนโยบายรัฐที่ไม่สอดคล้องกับการแข่งขันเสรี)

กรอบที่ 2 กรณีศึกษา Thailand Elite Card

รัฐบาลทักษิณได้ออกนโยบายด้านการท่องเที่ยวที่สำคัญนโยบายหนึ่งที่ โดยการออกบัตรเครดิต Thailand Elite Card ขึ้น และอยู่ภายใต้การบริหารของบริษัทที่ชื่อว่า Thailand Privilege Card Company Limited (TPC) บริษัทดังกล่าวเป็นผู้บริหารงานทั้งหมด ทั้งการจัดการ สรรหา และ เชิญ สมาชิกเข้าร่วมโครงการนี้ รวมถึงการทำรายรับ-รายจ่ายของโครงการนี้ และจัดสรรและจัดการให้แก่ บริษัทอื่นๆในประเทศไทยที่เข้าร่วมกับ Thailand Elite Card ทั้งในด้านการแนะนำ ให้สมาชิกเข้าไปใช้บริการ และ การจัดสรรด้านรายได้

การเป็นสมาชิกให้ประโยชน์เฉพาะผู้ถือบัตรหรือผู้ได้รับโอนเอกสิทธิ์ หลายประการที่มากกว่าปกติ เช่น ได้รับวีซ่าพิเศษที่สามารถห้าปีเข้าออกไทยได้ไม่จำกัดครั้งเป็นเวลาครั้งละ 90 วัน ได้รับการต้อนรับเป็นพิเศษ สามารถผ่านพิธีการเข้าเมืองที่พิเศษและรวดเร็ว ได้รับการเป็นสมาชิกพิเศษของหลายสโมสร (Club) และสปา (Spa) ได้รับการประกันอุบัติเหตุเฉพาะในวงเงิน 2 ล้านบาทและตรวจสุขภาพพื้นฐานฟรี บริการจากหน่วยงานของรัฐในแบบพิเศษและรวดเร็ว

อาจจะกล่าวได้ว่าโครงการนี้เป็นการรวบรวมบริการพิเศษครบถ้วนมาขายแก่นักท่องเที่ยว ในลักษณะที่ให้เสรีภาพของการเข้าถึงบริการที่มากกว่าปกติภายใต้กฎหมายไทย

เมื่อนำเอาผลการวิเคราะห์ความสามารถในการแข่งขันของการท่องเที่ยวไทยมาพิจารณา ร่วมกับการเปิดเสรีด้านบริการการท่องเที่ยวภายใต้ข้อตกลงทวิภาคี เพื่อตอบคำถาม 4 ข้อต่อไปนี้

1. FTA ในส่วนที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย กฎระเบียบ (Regulatory Impact) ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างไร

2. FTA ในส่วนที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวมีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ทั้งด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการค้าขาย ด้านการลงทุน และด้านอื่นๆ ที่มีผลเกี่ยวข้องต่อการดูแลกำกับด้านสิ่งแวดล้อมอย่างไร

3. ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจจากผลของการทำ FTA ในส่วนที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวเป็นอย่างไร

4. ผลกระทบด้านเศรษฐศาสตร์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว เป็นเท่าไร

5.7 ประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากการท่องเที่ยว

5.7.1 ความเป็นไปได้ (Scenarios) หลังการเปิดเสรี

ความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงด้านการท่องเที่ยวหลังการเปิดเสรีทางการค้าบริการการท่องเที่ยวน่าจะมี 2 แนวทางที่จะใช้เป็นฐานในการคำนวณ²³ คือ

- **กรณีที่ 1** ไม่มีการเปลี่ยนแปลงในจำนวนนักท่องเที่ยวจากสหรัฐฯเกินกว่าร้อยละ 8 ต่อปี โดยเฉลี่ยซึ่งเป็นอัตรา “ปรกติ” ที่เกิดขึ้นในอดีต ซึ่งแสดงว่าข้อตกลงมีผลน้อยมากต่อการเข้ามาท่องเที่ยวเพิ่มเป็นพิเศษและแตกต่างจากกรณีที่ไม่มีการจัดทำข้อตกลง²⁴
- **กรณีที่ 2** จำนวนนักท่องเที่ยวจากสหรัฐฯเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าของปีฐาน คือเป็นร้อยละ 16 ต่อปีโดยเฉลี่ย กรณีนี้เป็นกรณีที่มองโลกในแง่ดี (Optimistic scenario) หรือข้อตกลงมีผลส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวสหรัฐฯเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยอย่างมาก

5.7.2 ปัญหามลพิษที่จะเกิดเพิ่มขึ้นและผลประโยชน์สุทธิของการเปิดเสรี

แนวคิดของการประเมินอยู่ที่ว่าการมาท่องเที่ยวมากขึ้นก่อให้เกิดน้ำเสียและขยะชุมชน (Municipal waste) มากขึ้น สำหรับประเทศไทยผลประโยชน์สุทธิจากการเปิดเสรีที่มองจากมุมสิ่งแวดล้อมอยู่ที่ความแตกต่างระหว่างรายได้จากการท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้นกับต้นทุนที่เป็นภาระการจัดการแก้ไขปัญหาขยะและน้ำเสียที่เพิ่มขึ้น

1) การประมาณการปริมาณน้ำเสียจากการท่องเที่ยว

ในอดีตได้มีการประมาณการน้ำเสียจากการท่องเที่ยวไว้แล้วตามการคาดการณ์เกี่ยวกับอนาคตการท่องเที่ยวและตามผลของนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวของภาครัฐ งานวิจัยล่าสุดนั้นจัดทำโดย ดร. สมพงษ์ หงส์หิรัญ จากมหาวิทยาลัยรังสิต การศึกษาดังกล่าวทำการประมาณปริมาณน้ำเสียจากนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศโดยพิจารณาจากข้อมูลและสมมติฐานของการประมาณปริมาณความต้องการน้ำประปาของนักท่องเที่ยว ซึ่งจะแยกออกเป็น 2 กรณี คือ

- **กรณีที่ 1** ตามนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐบาล โดยกำหนดให้ปี 2547 จะมีนักท่องเที่ยวต่างชาติจำนวน 12 ล้านคน และเป้าหมายปี 2554 เพิ่มขึ้นเป็น 30 ล้านคน โดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นปีละ 2.85 ล้านคน และ

²³ ต้นทุนการท่องเที่ยวที่เปลี่ยนแปลงไปโดยผลของการเปิดเสรีประกอบด้วยผลด้านรายได้ (Income effect) และผลด้านราคา (Price effect) ทั้งในค่าสัมบูรณ์ (Absolute) และค่าสัมพัทธ์ (Relative)

²⁴ เป็นการวิเคราะห์บางส่วน (Partial analysis) เพราะไม่ได้พิจารณาผลที่นักท่องเที่ยวไทยอาจจะเดินทางออกไปยังสหรัฐฯเพิ่มขึ้น

- **กรณีที่ 2** คัดอัตราการเพิ่มโดยแยกตามรายจังหวัดที่นักท่องเที่ยวเข้าพักตามสถานประกอบการโดยใช้ข้อมูลระหว่างปี 2541-2545 และใช้ปี 2545 เป็นฐานการคำนวณ โดยสมมุติว่านักท่องเที่ยวจะพักในสถานประกอบการในแหล่งท่องเที่ยวเฉลี่ย 3 วัน/แหล่งท่องเที่ยว มีการท่องเที่ยวเฉลี่ยคนละ 8 วัน และใช้น้ำวันละ 180 ลิตร/คน/วัน²⁵

กรณีที่ 1 การประมาณปริมาณน้ำเสียของนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศตามนโยบายกระตุ้นอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของรัฐบาล

จำนวนนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศตามที่รัฐบาลได้มีนโยบายกระตุ้นการท่องเที่ยว จะมีประมาณ 12.90 ล้านคนในปี 2548 และจะมีจำนวน 21.45 และ 30.00 ล้านคนในปี 2550 และปี 2554 ตามลำดับ ผลการประมาณปริมาณน้ำเสียจะได้ว่าในปี 2548 ปริมาณน้ำเสียจากนักท่องเที่ยวต่างประเทศคิดเป็นจำนวน 17.83 ล้านลบ.ม. และในปีสุดท้ายของนโยบายคือปี 2554 ปริมาณน้ำเสียมีจำนวน 41.47 ล้านลบ.ม. โดยภาคใต้และภาคตะวันออกมีปริมาณน้ำเสียที่เกิดจากนักท่องเที่ยวต่างประเทศสูงสุด และรองลงมา ดังแสดงไว้ในตารางที่ 5.15 ข้างล่างนี้

ตารางที่ 5.15: การประมาณปริมาณน้ำเสียของนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศตามภาคต่าง ๆ

ปี พ.ศ.	ปริมาณน้ำเสีย (ล้านลบ.ม.)	ภาค (ล้าน ลบ.ม.)				
		เหนือ	กลาง	ตะวันออก	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้
2548	17.83	3.46	1.44	4.58	0.25	8.10
2549	21.77	4.22	1.76	5.60	0.30	9.88
2550	25.71	4.99	2.08	6.61	0.36	11.67
2551	29.65	5.75	2.40	7.62	0.42	13.46
2552	33.59	6.52	2.72	8.63	0.47	15.25
2553	37.53	7.28	3.04	9.65	0.53	17.04
2554	41.47	8.05	3.36	10.66	0.58	18.83

²⁵ ปริมาณน้ำเสียที่เกิดขึ้นจะประมาณได้เช่นเดียวกับน้ำเสียชุมชน คือเท่ากับร้อยละ 80 ของปริมาณความต้องการใช้น้ำคิของนักท่องเที่ยว และรวมกับปริมาณน้ำซึมเข้าท่ออีกร้อยละ 20 ของปริมาณน้ำเสีย แต่ทั้งนี้ไม่พิจารณาอัตราสูญเสียในระบบจ่ายน้ำ

กรณีที่ 2 กรณีปกติ

นอกจากนี้แล้ว ดร. สมพงษ์ ยังทำการประมาณปริมาณน้ำเสียนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศตามอัตราการเพิ่มปกติถ้าไม่มีนโยบายเป็นพิเศษ ปริมาณน้ำเสียที่เกิดขึ้นจากนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศจะประมาณจากความต้องการน้ำของนักท่องเที่ยว และใช้เกณฑ์การคิดปริมาณน้ำเสียเช่นเดียวกับน้ำเสียชุมชน และแยกการประมาณออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย ปริมาณน้ำเสียรวม ปริมาณน้ำเสียในจังหวัดที่มีแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ และปริมาณน้ำเสียในแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นเกาะ ดังนี้

ปริมาณน้ำเสียโดยรวมของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การคาดการณ์ปริมาณน้ำเสียโดยรวมของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติตามข้อกำหนดที่ระบุไว้ข้างต้นตามแผนการท่องเที่ยวฉบับที่ 1-3 แสดงไว้ในตารางที่ 5.16 ทั้งนี้ได้แยกปริมาณน้ำเสียในส่วนของแหล่งท่องเที่ยวในต่างจังหวัด ซึ่งจัดเป็นกลุ่มภาคต่างๆ 5 ภาค ซึ่งประกอบด้วย ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ และปริมาณน้ำเสียในส่วนของกรุงเทพมหานคร และพบว่าในเขต กทม. มีปริมาณน้ำเสียจากนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติสูงสุด รองลงมาคือ ภาคใต้และภาคตะวันออก ในปี 2548 ปริมาณน้ำเสียของนักท่องเที่ยวต่างประเทศในเขต กทม. ภาคใต้ และภาคตะวันออก มีจำนวน 5.797, 4.236 และ 2.043 ล้านลบ.ม.ตามลำดับ

ตารางที่ 5.16: สรุปการประมาณปริมาณน้ำเสียจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ในส่วนของนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ แยกตามรายภาค ตามแผนการท่องเที่ยวฉบับที่ 1-3

หน่วย : ล้าน ลบ.ม./ปี

ปี พ.ศ.	ภูมิภาค						กทม.	รวมปริมาณ น้ำเสียทั้งหมด
	เหนือ	กลาง	ตะวันออก	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้	รวม		
แผนฉบับที่ 1								
2547	1.579	0.636	1.910	0.133	3.853	8.112	5.416	13.528
2548	1.674	0.654	2.043	0.140	4.236	8.747	5.797	14.544
2549	1.775	0.674	2.185	0.146	4.655	9.435	6.204	15.639
2550	1.882	0.693	2.338	0.153	5.117	10.182	6.641	16.823
2551	1.995	0.714	2.500	0.160	5.624	10.993	7.108	18.101
แผนฉบับที่ 2								
2552	2.115	0.735	2.675	0.167	6.181	11.873	7.608	19.481
2553	2.243	0.757	2.861	0.176	6.794	12.830	8.143	20.973

ปี พ.ศ.	ภูมิภาค						กทม.	รวมปริมาณ น้ำเสียทั้งหมด
	เหนือ	กลาง	ตะวันออก	ตะวันออก เฉียงเหนือ	ใต้	รวม		
2554	2.377	0.780	3.060	0.183	7.468	13.867	8.716	22.583
2555	2.520	0.803	3.273	0.192	8.208	14.995	9.328	24.324
2556	2.672	0.827	3.501	0.201	9.021	16.221	9.984	26.205
แผนฉบับที่ 3								
2557	2.833	0.852	3.745	0.210	9.916	17.556	10.686	28.241
2558	3.003	0.876	4.005	0.220	10.899	19.003	11.437	30.441
2559	3.184	0.902	4.284	0.229	11.979	20.580	12.242	32.821
2560	3.375	0.929	4.583	0.240	13.166	22.294	13.103	35.397
2561	3.579	0.957	4.902	0.252	14.471	24.160	14.024	38.184

ปริมาณน้ำเสียในแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ การประมาณปริมาณน้ำเสียของนักท่องเที่ยวต่างประเทศในแหล่งท่องเที่ยว/จังหวัดที่สำคัญประกอบด้วย กทม. เชียงใหม่ เชียงราย พิชญ์โลก ชะอำ หัวหิน พัทยา นครราชสีมา กระบี่ หาดใหญ่ และสุโขทัย ผลการประมาณปริมาณน้ำเสียแสดงไว้ในตารางที่ 5.17 ผลการประมาณปริมาณน้ำเสียในตารางดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า แหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญคือพัทยา (โดยไม่นับรวม กทม.) จะมีปริมาณน้ำเสียจากนักท่องเที่ยวต่างประเทศสูงสุด รองลงมาคือ เชียงใหม่ เช่น ในปี 2548 ปริมาณน้ำเสียของทั้งสองแหล่งท่องเที่ยวนี้มีจำนวน 1.671 และ 1.054 ล้าน ลบ.ม. ตามลำดับ

ตารางที่ 5.17: การประมาณปริมาณน้ำเสียโดยรวมสำหรับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวตามจังหวัด/
สถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญ ตามแผนฉบับที่ 1-3

หน่วย : ล้าน ลบ.ม./ปี

ปี พ.ศ.	กทม.	เชียงใหม่	เชียงราย	พิษณุโลก	พะเยา	หัวหิน	พัทยา	นครราชสีมา	กระบี่	หาดใหญ่	สุโขทัย
แผนฉบับที่ 1											
2547	5.416	0.965	0.199	0.160	0.139	0.172	1.671	0.039	0.539	0.593	0.240
2548	5.797	1.054	0.208	0.169	0.150	0.181	1.788	0.042	0.637	0.648	0.249
2549	6.204	1.152	0.217	0.178	0.161	0.191	1.914	0.044	0.755	0.709	0.257
2550	6.641	1.260	0.227	0.187	0.174	0.201	2.049	0.047	0.894	0.776	0.267
2551	7.108	1.376	0.236	0.197	0.188	0.211	2.193	0.050	1.058	0.848	0.276
แผนฉบับที่ 2											
2552	7.608	1.503	0.247	0.207	0.203	0.223	2.347	0.053	1.253	0.927	0.286
2553	8.143	1.644	0.257	0.218	0.218	0.234	2.511	0.056	1.483	1.014	0.297
2554	8.716	1.796	0.269	0.229	0.235	0.247	2.688	0.059	1.756	1.109	0.307
2555	9.328	1.962	0.280	0.242	0.253	0.259	2.877	0.062	2.078	1.212	0.319
2556	9.984	2.145	0.293	0.254	0.274	0.273	3.080	0.065	2.461	1.326	0.330
แผนฉบับที่ 3											
2557	10.686	2.343	0.305	0.268	0.295	0.287	3.296	0.069	2.914	1.450	0.342
2558	11.437	2.561	0.319	0.281	0.318	0.302	3.527	0.074	3.450	1.586	0.354
2559	12.242	2.798	0.333	0.296	0.342	0.319	3.775	0.078	4.085	1.734	0.368
2560	13.103	3.059	0.348	0.312	0.369	0.335	4.041	0.083	4.836	1.896	0.381
2561	14.024	3.343	0.363	0.328	0.397	0.352	4.324	0.087	5.726	2.074	0.395

นอกจากข้อจำกัดด้านการบริการน้ำประปาในแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นเกาะ ปัญหาด้านมลพิษน้ำเสียที่มากับนักท่องเที่ยวก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ต้องได้รับการแก้ไข เนื่องจากน้ำเสียจากนักท่องเที่ยวมีปริมาณมากกว่าประชากรที่อยู่อาศัยในเกาะเหล่านี้ ผลการคาดการณ์ปริมาณน้ำเสียของนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศในแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นเกาะประกอบด้วย เกาะภูเก็ต เกาะพีพี เกาะลันตา เกาะสมุย เกาะเสม็ด และหมู่เกาะภาคตะวันออก แสดงไว้ในตารางที่ 5.18

ตารางที่ 5.18: การประมาณปริมาณน้ำเสียโดยรวมสำหรับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว จากแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นเกาะที่สำคัญ ตามแผนการท่องเที่ยวฉบับที่ 1-3

หน่วย : ล้าน ลบ.ม./ปี

ปี พ.ศ.	เกาะภูเก็ต	เกาะพีพี	เกาะลันตา	เกาะสมุย	เกาะเสมีด	หมู่เกาะภาคตะวันออก	รวมทั้งหมด
แผนฉบับที่ 1							
2547	1.740	0.251	0.036	0.401	0.056	0.010	2.493
2548	1.917	0.309	0.032	0.414	0.068	0.012	2.751
2549	2.111	0.381	0.029	0.428	0.082	0.013	3.044
2550	2.326	0.471	0.026	0.442	0.099	0.015	3.379
2551	2.561	0.582	0.023	0.456	0.119	0.018	3.759
แผนฉบับที่ 2							
2552	2.821	0.997	0.021	0.471	0.144	0.021	4.476
2553	3.108	1.231	0.019	0.487	0.174	0.025	5.044
2554	3.424	1.520	0.017	0.502	0.210	0.029	5.703
2555	3.772	1.876	0.015	0.518	0.254	0.034	6.470
2556	4.154	2.317	0.013	0.536	0.307	0.038	7.366
แผนฉบับที่ 3							
2557	4.576	2.860	0.012	0.553	0.371	0.045	8.417
2558	5.041	3.532	0.012	0.571	0.447	0.053	9.656
2559	5.553	4.360	0.010	0.590	0.540	0.061	11.115
2560	6.116	5.384	0.009	0.610	0.654	0.071	12.843
2561	6.737	6.647	0.008	0.630	0.789	0.083	14.893

2) การวิเคราะห์ต้นทุนและค่าบริการจัดการน้ำเสียชุมชน

ดร. สมพงษ์ยังประมาณต้นทุนการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ โดยคำนึงถึงความแตกต่างทางด้านเทคโนโลยีที่มีผลให้ต้นทุนการจัดการมีความแตกต่างกัน ผลการวิเคราะห์บ่งชี้ชัดเจนว่าการชี้ขาดเกี่ยวกับต้นทุนการบำบัดน้ำเสียโดยเฉลี่ยกระทำไม่ได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการกล่าวถึงต้นทุนที่เป็นตัวแทนทั่วไปกระทำไม่ได้โดยไม่ระบุเทคโนโลยี

(1) งบประมาณการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย การประมาณราคาก่อสร้างของระบบบำบัดน้ำเสียแต่ละประเภทสามารถคำนวณได้จากงบประมาณที่ใช้ในการก่อสร้างรวมของระบบที่รวบรวมน้ำเสียและระบบบำบัดน้ำเสียจริงของระบบบำบัดน้ำเสียแต่ละประเภท และนำงบประมาณที่ใช้จริงมาพิจารณาเป็นค่าก่อสร้างต่อหน่วยของระบบบำบัดประเภทต่าง ๆ ในแต่ละพื้นที่ ในกรณีนี้จะพิจารณาแต่ระบบบำบัดน้ำเสียที่ก่อสร้างแล้วเสร็จและเปิดดำเนินการ รวมทั้งระบบบำบัดน้ำเสียที่กำลังก่อสร้างอยู่เท่านั้น จะไม่พิจารณาระบบบำบัดน้ำเสียที่มีปัญหาเปิดใช้งานไม่ได้หรือหยุดดำเนินงาน ดร. สมพงษ์ใช้ข้อมูลจาก แผนฟื้นฟูและปรับปรุงระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนทั่วประเทศ ของกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2546 และ 2547 มาประมาณการข้อมูลต่างๆที่แสดงไว้ในตารางที่ 5.19

ตารางที่ 5.19: ประมาณการ ค่าก่อสร้างและ ค่าดำเนินงานเฉลี่ยของระบบบำบัดน้ำเสียประเภทต่าง ๆ

ประเภทระบบ	ค่าก่อสร้างเฉลี่ย		ค่าก่อสร้างระบบ		ค่าก่อสร้างระบบ		ค่าดำเนินงานและ	
	รวม		ต่อรวบรวม		บำบัด		บำรุงรักษา	
	บาท/ คน	บาท/ ลบ.ม.	บาท/ คน	บาท/ ลบ.ม.	บาท/ คน	บาท/ ลบ.ม.	บาท/ คน	บาท/ ลบ.ม.
ระบบบ่อปรับเสถียร	6,098	18,283	4,603	13,801	1,495	4,482	41.29	1.24
ระบบสระเติมอากาศ	7,552	18,624	5,701	14,059	1,851	4,565	89.47	2.42
ระบบเอเอส	12,921	22,054	9,754	16,648	3,167	5,406	180.47	3.47
ระบบเอเอส กทม.	7,550	20,576	5,699	15,532	1,851	5,044	-	-

(2) ต้นทุนการจัดการน้ำเสีย จากหลักการพื้นฐานผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนั้น เป็นที่เข้าใจร่วมกันว่าผู้ก่อให้เกิดน้ำเสียจะต้องเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมดของค่าดำเนินงานระบบการจัดการน้ำเสียที่เกิดขึ้น โดยปกติงบประมาณโครงการจะได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาล และไม่ได้นำต้นทุนส่วนนี้มาพิจารณาเป็นต้นทุนของการจัดการน้ำเสียด้วย ดังนั้นต้นทุนของการจัดการน้ำเสียชุมชนจะพิจารณาแต่ค่าดำเนินการและบำรุงรักษาระบบต่อรวบรวม และระบบบำบัดน้ำเสียเท่านั้น ต้นทุนการดำเนินงานและบำรุงรักษาได้แก่ เงินเดือนบุคลากร ค่าพลังงาน ค่าสารเคมี การเปลี่ยนทดแทนเครื่องจักร อุปกรณ์ เช่น เครื่องสูบน้ำ เป็นต้น และค่าบริหารจัดการอื่น ๆ เช่น ค่าวิเคราะห์น้ำ ค่าทิ้งกากตะกอน ค่าน้ำประปา โทรศัพท์ ค่าออกใบเสร็จรับเงินและการเก็บค่าบริการ เป็นต้น

(3) โครงสร้างของค่าบริการจัดการน้ำเสีย สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วนคือ

(3.1) ค่าธรรมเนียมเชื่อมต่อ เป็นการคิดค่าบริการเพื่อที่จะได้ข้อมูลของผู้ใช้บริการมาจัดทำฐานข้อมูล เป็นการคิดค่าบริการเพียงครั้งเดียวของการร่วมใช้ระบบการจัดการน้ำเสีย และจัดเก็บจากผู้ใช้บริการทุกประเภท แม้ว่า สิ่งปลูกสร้างจะมีท่อระบายน้ำทิ้งจากถังระต่อไปสู่ท่อระบายน้ำข้างถนนแล้วก็ตาม เจ้าของสิ่งปลูกสร้างยังคงต้องชำระค่าบริการนี้ ตัวอย่างค่าบริการที่จัดเก็บ เช่น ค่าเชื่อมต่อ 100 บาท สำหรับผู้ใช้บริการที่ปล่อยน้ำเสียน้อยกว่า 20 ลบ.ม./เดือน และเก็บค่าเชื่อมต่อ 300 บาท สำหรับผู้ใช้บริการที่ปล่อยน้ำเสีย 20-100 ลบ.ม./เดือน และ 2,000 บาท สำหรับผู้ใช้บริการที่ปล่อยน้ำเสียมากกว่า 100 ลบ.ม./เดือน

(3.2) ค่าบริการน้ำทิ้ง เป็นค่าบริการที่จัดเก็บสำหรับอาคาร โรงงานอุตสาหกรรมที่มีระบบบำบัดน้ำเสียของตัวเอง และสามารถบำบัดน้ำเสียได้ตามมาตรฐานน้ำทิ้งของทางราชการ และระบายน้ำทิ้งเข้าสู่ระบบต่อรวบรวมน้ำเสียของเทศบาล ค่าบริการนี้คิดจากต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับ

ระบบรวบรวมน้ำเสียเท่านั้น ไม่รวมระบบบำบัดน้ำเสีย เนื่องจากน้ำเสียได้ถูกบำบัดจนผ่านมาตรฐานน้ำทิ้งแล้ว

(3.3) ค่าบริการบำบัดน้ำเสีย เป็นค่าบริการที่จัดเก็บจากผู้ใช้บริการทุกประเภท นอกเหนือจากผู้ชำระค่าบริการน้ำทิ้ง ค่าบริการนี้คิดจากต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับระบบรวบรวมและระบบบำบัดน้ำเสีย เนื่องจากน้ำเสียจะต้องถูกขนถ่ายและบำบัด โครงสร้างของค่าบริการเหล่านี้แสดงในภาพที่ 2

(4) อัตราค่าบริการที่เหมาะสม

ค่าบริการบำบัดน้ำเสียที่มีการจัดเก็บอยู่ในปัจจุบันทั้ง 2 ระบบเมื่อนำมาคำนวณเปรียบเทียบกันจะพบว่ามีค่าไม่แตกต่างกันมากนัก ในการกำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสียที่จะจัดเก็บนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาเฉพาะค่าดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบจริงที่เกิดขึ้นเท่านั้น ไม่ได้นำค่าลงทุนและค่าเปลี่ยนแปลงทดแทนเครื่องจักรเข้ามาพิจารณาด้วย เพื่อให้อัตราค่าบริการมีค่าต่ำ จะได้ไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและประชาชนสามารถจ่ายค่าบริการได้

สำหรับค่าบริการบำบัดน้ำเสียชุมชนที่เหมาะสม เมื่อพิจารณาด้านทุนค่าดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียแต่ละประเภทที่มีข้อมูลอยู่ในปัจจุบัน จะพบว่าต้นทุนจะขึ้นอยู่กับประเภทของระบบบำบัดน้ำเสีย ซึ่งระบบเอเอสจะมีค่าดำเนินงานและบำรุงรักษาแพงที่สุด และระบบบ่อปรับเสถียรจะมีค่าบริการต่ำที่สุด และสามารถสรุปค่าบริการบำบัดน้ำเสียเป็นช่วงได้ดังนี้

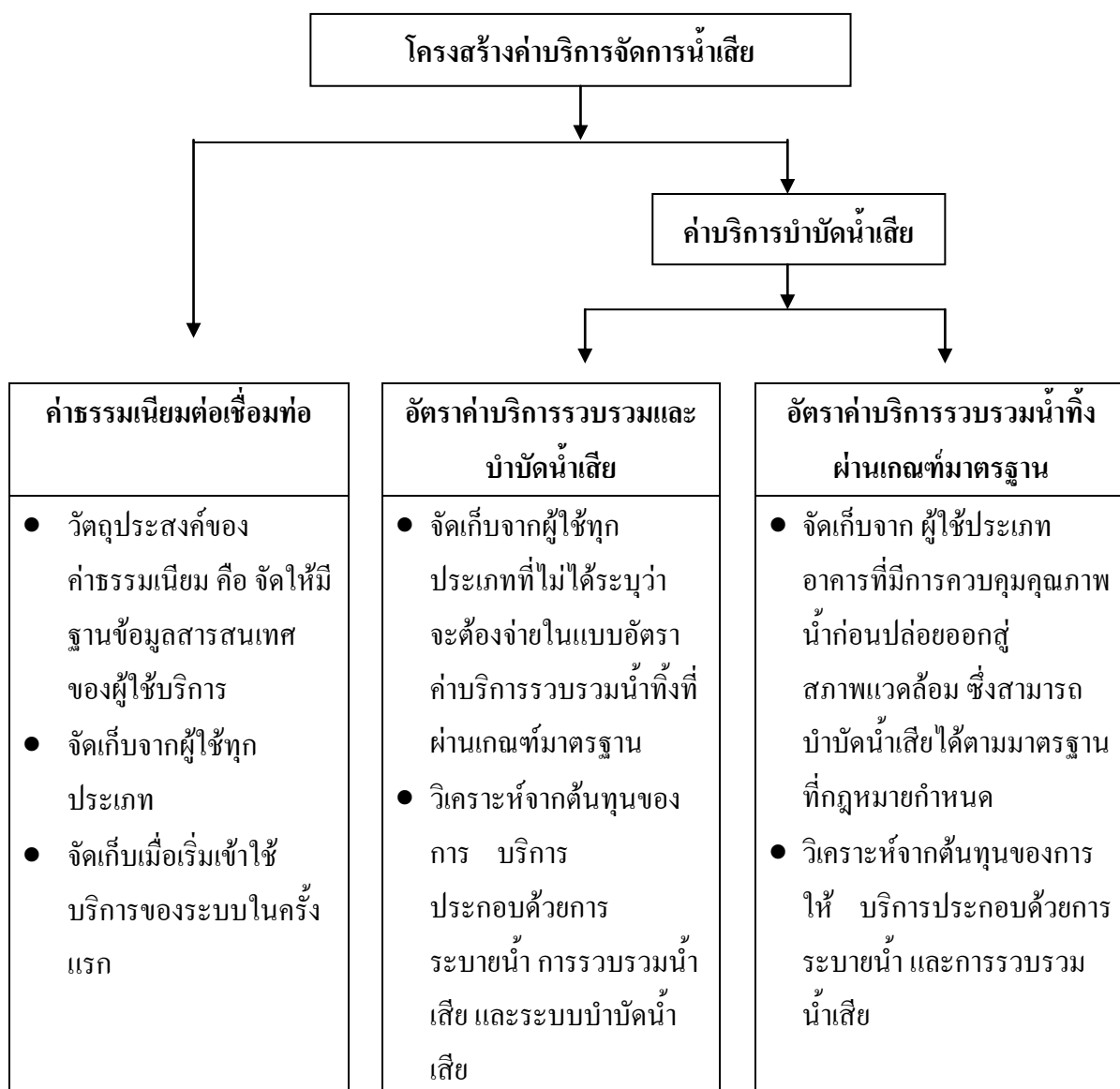
ระบบบ่อปรับเสถียร 2 – 4 บาท/ลบ.ม.

ระบบสระเติมอากาศ 3 – 5 บาท/ลบ.ม.

ระบบเอเอส 3 – 8 บาท/ลบ.ม.

ในการศึกษานี้จะใช้ค่าขั้นสูงสุดคือ 10 บาท/ลบ.ม. เป็นค่าประมาณการบำบัดน้ำเสียที่สะท้อนเพียงค่าดำเนินการเท่านั้น โดยไม่รวมค่าลงทุน(Capital investment cost)

ภาพที่ 5.2 โครงสร้างการจัดเก็บค่าบริการจัดการน้ำเสีย



ที่มา: โครงการศึกษาความเหมาะสมของค่าบริการและองค์กรบริหารของท้องถิ่นที่จัดให้มีระบบ

บำบัดน้ำเสียและระบบกำจัดมูลฝอย ; สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, ตุลาคม

2543

3) ขยะชุมชน

ในปีหนึ่งๆมีการผลิตขยะประเภทต่างๆในประเทศไทยประมาณ 22 ล้านตัน ส่วนใหญ่ของขยะเหล่านี้เป็นขยะชุมชนคือประมาณ 14 ล้านตันในปี 2545 หรือคิดเป็น 67% ของขยะรวมทุกประเภท กทม. ผลิตขยะชุมชนประมาณ 30% ของขยะชุมชนทั้งหมด การศึกษาของธนาคารโลกระบุว่าขยะชุมชนมาจากหลายแหล่งได้แก่ครัวเรือน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว และภาคการเกษตร การศึกษาเดียวกันระบุว่าอัตราการผลิตขยะประมาณ 0.65 กก./คน โดยเพิ่มประมาณ 17% เมื่อเทียบกับปี 2537 และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นไปเรื่อยๆเพราะการขยายตัวของแหล่งผลิตขยะดังกล่าวมาแล้ว

การท่องเที่ยวเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญประการหนึ่ง ธนาคารโลกคาดการณ์ว่าปริมาณขยะชุมชนจะเพิ่มขึ้น 17 ล้านตันในปี 2553

ปัญหาหลักๆของการจัดการขยะชุมชนอยู่ที่ความล้มเหลวของกฎหมายที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดการอย่างครบวงจรตั้งแต่การจับเก็บจนถึงการทำลาย การเมืองท้องถิ่นยังเป็นปัญหาที่ไม่ช่วยให้การจัดการขยะชุมชนดีขึ้นเพราะมักถูกนำมาใช้หาเสียงในทางที่ผิดๆดังจะได้กล่าวในรายละเอียดในตอนท้ายของรายงานนี้

4) วิธีการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม

การท่องเที่ยวทำให้เกิดปัญหามลพิษ(โดยเฉพาะขยะมูลฝอยและน้ำเสีย)ในพื้นที่ท่องเที่ยวสูงขึ้น การประเมินผลกระทบของการขยายตัวด้านการท่องเที่ยวโดยผลของการเปิดเสรีทวิภาคีที่แท้จริงต้องมีข้อมูลที่ครอบคลุมพื้นที่และพอเพียงแก่การใช้ อย่างไรก็ตามข้อจำกัดของข้อมูลทำให้ต้องอาศัยข้อมูลที่มีอยู่ด้านขยะและน้ำเสียที่คิดเป็นค่าเฉลี่ย²⁶ เฉพาะในเขตท่องเที่ยวที่มีการจัดเก็บอยู่ดังนี้

- มูลค่าต้นทุนน้ำเสียที่เพิ่มขึ้น = นักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้น x (น้ำประปา/หัว/วัน) x 0.8 x 10 วัน x ค่าบำบัดน้ำเสีย (10 บาท/ ลบ.ม.)²⁷
- มูลค่าต้นทุนขยะที่เพิ่มขึ้น = นักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้น x (ขยะ/หัว/วัน) x 10 วัน x ค่าจัดเก็บและค่ากำจัดขยะมูลฝอยเทศบาล (1 บาท/ กก.หรือ1,000 บาท/ตัน)

กรณีของขยะนั้นเนื่องจากมีความแตกต่างของตัวเลขที่เกิดขึ้นจริงมากจึงใช้วิธีประมาณเป็นช่วง (Range estimate) โดยใช้ค่าต่ำ 1.6 กก./ หัว/ วัน (ที่พัทยา จังหวัดชลบุรี) และ ค่าสูง5.0 กก./ หัว/ วัน (ที่ป่าตอง จังหวัดภูเก็ต)ในการประเมิน²⁸

- มูลค่าสุทธิ = รายได้จากการท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้น – มูลค่าต้นทุนน้ำเสียที่เพิ่มขึ้น - มูลค่าต้นทุนขยะที่เพิ่มขึ้น

มูลค่าสุทธิเป็นตัวชี้ว่าการเปิดเสรีการท่องเที่ยวนั้นดีหรือไม่ในมุมพิจารณาทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม

²⁶ ประเมินค่าเฉลี่ยทั้งประเทศเท่ากับ 0.65 กก./ หัว/วัน ในปี พ.ศ.2545 ค่าของกรุงเทพฯเท่ากับ1.3 กก./ หัว/ วัน

²⁷ ประมาณการตัวเลขของระบบเอเอส

²⁸ ข้อมูลของธนาคารโลกใน *Thailand Environment Monitor 2003*.

ตารางที่ 5.20: การเพิ่มขึ้นของนักท่องเที่ยวอเมริกันในไทยและของเสียที่จะเพิ่มขึ้น*

ปีที่	ส่วนเพิ่ม กรณีที่ 1 (เพิ่ม 8%)		ขยะ min 1.6 kg/head/day	ขยะ max 5.0 kg/head/day	น้ำเสีย (ค่าเฉลี่ย) 0.8*180*10	ส่วนเพิ่ม กรณีที่ 2 (เพิ่ม 16%)		ขยะ min 1.6 kg/head/day	ขยะ max 5.0 kg/head/day	น้ำเสีย (ค่าเฉลี่ย) 0.8*180*10
	จำนวน (คน)	รายได้ (ล้านบาท)	กิโลกรัม	กิโลกรัม	ลิตร	จำนวน(คน)	รายได้ (ล้านบาท)	กิโลกรัม	กิโลกรัม	ลิตร
0	557,000**	26,645	8,912,000	2,785,000	802,080,000	557,000**	26,645	8,912,000	2,785,000	802,080,000
1	601,560	28,777	9,624,960	30,078,000	866,246,400	646,120	28,777	10,337,920	32,306,000	930,412,800
2	649,685	31,079	10,394,957	32,484,240	935,546,112	749,499	31,079	11,991,987	37,474,960	1,079,278,848
3	701,660	33,565	11,226,553	35,082,979	1,010,389,801	869,419	33,565	13,910,705	43,470,954	1,251,963,464
4	757,792	36,250	12,124,678	37,889,618	1,091,220,985	1,008,526	36,250	16,136,418	50,426,306	1,452,277,618
5	818,416	39,150	13,094,652	40,920,787	1,178,518,664	1,169,890	39,150	18,718,245	58,494,515	1,684,642,037
6	883,889	42,282	14,142,224	44,194,450	1,272,800,157	1,357,073	42,282	21,713,164	67,853,638	1,954,184,763
7	954,600	45,665	15,273,602	47,730,006	1,374,624,170	1,574,204	45,665	25,187,270	78,710,220	2,266,854,325
8	1,030,968	49,318	16,495,490	51,548,406	1,484,594,103	1,826,077	49,318	29,217,234	91,303,855	2,629,551,017
9	1,113,446	53,263	17,815,129	55,672,279	1,603,361,631	2,118,249	53,263	33,891,991	105,912,472	3,050,279,179
10	1,202,521	57,525	19,240,340	60,126,061	1,731,630,562	2,457,169	57,525	39,314,709	122,858,467	3,538,323,848

ที่มา: จากการคำนวณ

*สมมุติว่าเป็นการเพิ่มขึ้นที่เป็นผลมาจากการเปิดเสรีตามข้อตกลงทวิภาคี

**ค่าปีฐานหรือค่าเริ่มต้นสำหรับการคำนวณ อ้างอิงข้อมูลจริงในปี 2547 จากตารางที่ 5.14 ข้างบน

ตารางที่ 5.20 แสดงผลการคำนวณในช่วงสิบปีของการเปิดเสรีดังนี้

1. นักท่องเที่ยวจากสหรัฐรวมที่จะเพิ่มขึ้นใน 10 ปี
 - ในกรณีขยายตัว 8% ต่อปีรวมเท่ากับ 8,714,537 คน
 - ในกรณีขยายตัว 16% ต่อปีรวมเท่ากับ 13,776,228 คน
2. รายได้จากการท่องเที่ยวที่จะเพิ่มขึ้นใน 10 ปี
 - ในกรณีรายได้ขยายตัว 8% ต่อปีเท่ากับ 443,519 ล้านบาท
 - ในกรณีรายได้ขยายตัว 16% ต่อปีเท่ากับ 685,653 ล้านบาท
3. ขยะที่จะเพิ่มขึ้นใน 10 ปี
 - ขั้นต่ำ 148,345 ตันกรณีขยายตัว 8% หรือคิดเป็นต้นทุน 148.345 ล้านบาท
 - ขั้นสูง 438,512 ตันกรณีขยายตัว 8% หรือคิดเป็นต้นทุน 438.5 ล้านบาท
 - ขั้นต่ำ 229,322 ตันกรณีขยายตัว 16% หรือคิดเป็นต้นทุน 229.3 ล้านบาท
 - ขั้นสูง 691,596 ตันกรณีขยายตัว 16% หรือคิดเป็นต้นทุน 691.6 ล้านบาท
4. น้ำเสียที่จะเพิ่มขึ้นใน 10 ปี
 - 13,351,013 ลบ.ม.กรณีขยายตัว 8% หรือคิดเป็นต้นทุน 133.5 ล้านบาท
 - 20,639,848 ลบ.ม.กรณีขยายตัว 16% หรือคิดเป็นต้นทุน 206.4 ล้านบาท
5. รวมต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมที่จะเพิ่มขึ้น คิดจากผลรวมของการบำบัดน้ำเสียและเก็บและกำจัดขยะ (เฉพาะค่าดำเนินงานหรือ Operating costs เท่านั้น)
 - ขั้นต่ำ กรณีขยายตัว 8% = 281.8 ล้านบาท; กรณีขยายตัว 16% = 362.8 ล้านบาท
 - ขั้นสูง กรณีขยายตัว 8% = 644.9 ล้านบาท; กรณีขยายตัว 16% = 898.0 ล้านบาท
6. รายได้สุทธิในช่วงสิบปี ปรากฏว่าเป็นบวกทั้งหมด มีมูลค่าอยู่ในช่วง 443,156 ล้านบาท ถึง 685,008 ล้านบาท ตามรายละเอียดดังนี้
 - รายได้สุทธิขั้นต่ำ กรณีขยายตัว 8% + 443,237 ล้านบาท; กรณีขยายตัว 16% + 443,156 ล้านบาท
 - รายได้สุทธิขั้นสูง กรณีขยายตัว 8% + 685,008 ล้านบาท; กรณีขยายตัว 16% + 684,755 ล้านบาท

สรุปผลการวิเคราะห์ได้ว่าการเปิดเสรีทางการท่องเที่ยวจะทำให้เกิดรายได้สุทธิที่เป็นบวกในช่วง 10 ของการวิเคราะห์กว่า 4-6 แสนล้านบาท นับว่าเป็นสิ่งที่น่ายินดี แต่ว่าการเปิดเสรียังมีมิติของผลกระทบที่น่าพิจารณาอื่นๆอีกดังแสดงในตารางที่ 5.21 ของส่วนต่อไปที่ต้องนำมาประกอบการระบุนว่าการเปิดเสรี “ดี”หรือไม่ เช่น ประเด็นของผลกระทบด้านต่างๆที่แสดงไว้ในตารางและ อานาการจัดการการท่องเที่ยวในห่วงโซ่หรือ Value chain ซึ่งมีผลอย่างสำคัญต่อการกระจายผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการเปิดเสรี

5.7.3 การกระจายผลประโยชน์จากการเปิดเสรีการท่องเที่ยว

ผลประโยชน์สุทธิที่เป็นบวกเป็นเพียงมิติเดียวของการชี้ขาดว่าการเปิดเสรีดีหรือไม่ อย่างไรก็ตามการกระจายผลประโยชน์ดังกล่าวเป็นอย่างไรก็มีความสำคัญเพราะการเปิดเสรีให้โอกาสแก่ต่างชาติเท่ากับคนไทย ความสามารถในการคุมห่วงโซ่ในธุรกิจการท่องเที่ยวจะเป็นตัวชี้ขาดการกระจายผลประโยชน์สุทธิที่เป็นบวกที่เกิดจากการเปิดเสรีดังจะได้อธิบายในรายละเอียดต่อไป กล่าวโดยสรุปถ้านำเอาประเด็นการกระจายผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นมาพิจารณาประกอบการวิเคราะห์แล้วอาจจะทำให้ได้คำตอบที่แตกต่างกันได้

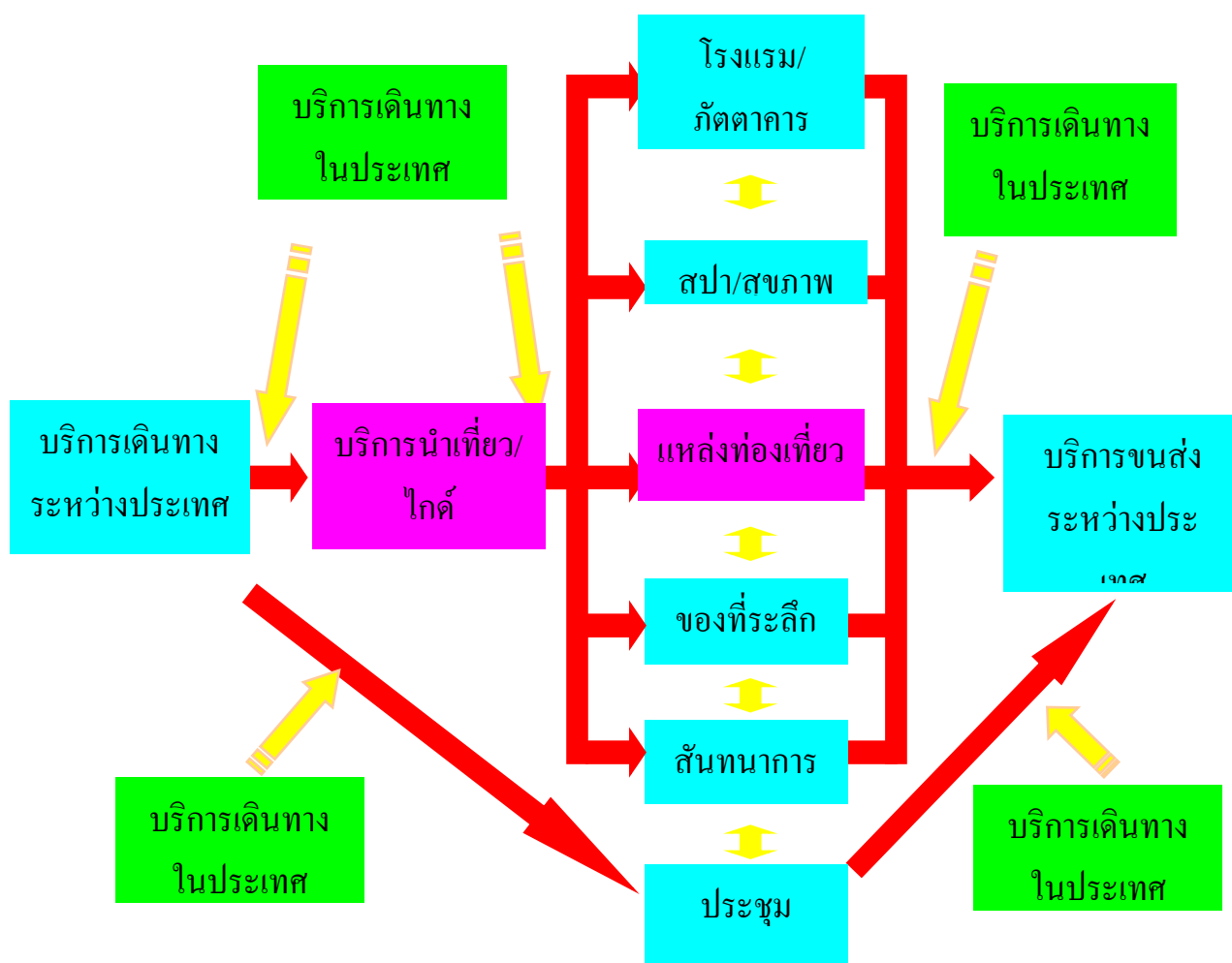
ตารางที่ 5.21: การกระจายผลประโยชน์จากการเปิดเสรีการท่องเที่ยว

ตัวแปร	ผลกระทบจากการเปิดเสรีที่มีต่อ		
ห่วงโซ่มูลค่า (Value chain)	การแข่งขัน	ประสิทธิภาพ	สิ่งแวดล้อม
ตัวแทนบริการการท่องเที่ยว (Tour agent)	จะรุนแรงขึ้น	จะมีมากขึ้นจากการใช้เทคโนโลยี	เลวลง
มัคคุเทศก์	ไทยจะเสียเปรียบ	???	
บริการอาหาร	ไม่น่าจะเปลี่ยนมากนัก	น่าจะดีขึ้น	น่าจะดีขึ้น
การขนส่ง	มากขึ้น	มากขึ้น	เลวลง
ธุรกิจการบิน	มากขึ้น	มากขึ้น	เลวลง
โรงแรมและที่พักอื่นๆ	มากขึ้น	มากขึ้น	เลวลง
การเงินการธนาคาร	ไม่เปลี่ยนมาก	ดีขึ้น	???
ร้านค้าของที่ระลึก	ไม่เปลี่ยนมาก	ไม่เปลี่ยนมาก	???
การบริหารแหล่งท่องเที่ยว	มากขึ้น	น่าจะดีขึ้น	เลวลง
บริการอื่นๆ (เช่น ไปรษณีย์ Internet ธุรกิจกีฬาสำหรับนักท่องเที่ยว งานนิทรรศการ งานแสดงออกร้านเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวและการบันเทิง)	มากขึ้น	น่าจะดีขึ้น	???

บริการการท่องเที่ยวประกอบด้วยบริการสาขาย่อยหลายสาขา และยังสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับสาขาอุตสาหกรรมและบริการอื่นๆ จำนวนมาก จากภาพที่ 5.3 จะเห็นได้ว่าห่วงโซ่บริการการท่องเที่ยวเริ่มต้นจาก

1) บริการการเดินทางระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นบริการที่นำพานักท่องเที่ยวเข้าสู่ประเทศทั้งทางอากาศ (ประมาณร้อยละ 85) ทางบก (ประมาณร้อยละ 15) และทางน้ำ (ประมาณร้อยละ 10) ธุรกิจหลักที่มีบทบาทในบริการนี้ ได้แก่ สายการบิน เรือสำราญ (Cruise ship) รถไฟ รถทัวร์และรถเช่า เป็นต้น

ภาพที่ 5.3 ห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ของบริการการท่องเที่ยว



ที่มา: โครงการจัดทำแผนการปรับโครงสร้าง วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมรายสาขา

2) บริการบริษัทนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ บริการในส่วนนี้เป็นการนำนักท่องเที่ยวไปยังบริการท่องเที่ยวและบริการที่เกี่ยวข้องต่างๆ รวมทั้งเป็นผู้ประสานงานการบริการของห่วงโซ่อุปทานทั้งหมด ตั้งแต่การจองตั๋วโดยสารต่างๆ การจองที่พักและอาหาร จัดโปรแกรมการท่องเที่ยว จัดหาพาหนะเดินทาง เป็นต้น ผู้ประกอบการในห่วงโซ่อุปทานนี้ส่วนใหญ่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises: SMEs) และเป็นบริการที่สำคัญมากบริการหนึ่ง เนื่องจากเป็นบริการที่เชื่อมโยงให้ผู้บริโภคเข้าถึงบริการอื่นๆ ทั้งหมด

3) บริการการท่องเที่ยวหลัก บริการท่องเที่ยวของห่วงโซ่ช่วงนี้ ได้แก่

(1) บริการของแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ ทั้งที่เป็น แหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ ได้แก่ ทะเล เกาะ ป่าเขา น้ำตก ลำธาร และแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม ได้แก่ วัด พระราชวัง แหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์ พิพิธภัณฑ์ งานประเพณีต่างๆ ตลาดน้ำ วิถีชีวิตของกลุ่มชนต่างๆ เช่นชาวไทยภูเขา แหล่งท่องเที่ยว นับเป็นบริการที่สำคัญที่สุดเพราะเป็นสิ่งที่ดึงดูดให้นักท่องเที่ยวต้องการที่จะเดินทางมาท่องเที่ยวตั้งแต่นั้น แหล่งท่องเที่ยวส่วนใหญ่ที่ดูแลโดยภาครัฐ ส่วนหนึ่งดูแลโดยชุมชน และส่วนน้อยเป็นของเอกชน

(2) บริการที่พักต่างๆ ได้แก่ โรงแรม คอนโดเทล เกสท์เฮาส์ บังกะโล บ้านพักตากอากาศ ชนิดต่างๆ บ้านพักเชิงนิเวศน์ต่างๆ พื้นที่ให้เช่าสำหรับกางเต็นท์ เป็นต้น บริการที่ต่างชาติจะมีบทบาทมากก็คือกิจการโรงแรมที่มักเป็นกิจการที่มีลักษณะเป็น chain ที่มีการส่งต่อลูกค้ามาจากต่างประเทศ²⁹ ส่วนที่บริษัทขนาดกลางและขนาดย่อมของไทยน่าจะมีบทบาทมากได้แก่ เกสท์เฮาส์ บังกะโล บ้านพักเชิงนิเวศน์ขนาดเล็ก พื้นที่ให้เช่าสำหรับกางเต็นท์

(3) บริการอาหารและเครื่องดื่ม ได้แก่ ภัตตาคาร Catering ร้านอาหารทั่วไปและร้านอาหารริมทาง ร้านอาหารรถเข็น/เรือ หาบเร่ ตลาดน้ำ ร้านกาแฟ ร้านสะดวกซื้อและโชห่วย เฟิงขายผลไม้และเครื่องดื่มริมทาง บริการเกือบทั้งหมดอยู่ในข่าย SMEs ยกเว้น ภัตตาคารและ Catering ขนาดใหญ่

(4) บริการการท่องเที่ยวเพื่อสุขภาพ ได้แก่ สปา นวดแผนไทย อาบอบนวด ทัวร์ทำฟิน เป็นต้น บริการดังกล่าวส่วนใหญ่ยังอยู่ในการควบคุมของคนไทย

(5) บริการสันทนาการ ซึ่งเป็นบริการและแหล่งท่องเที่ยวที่สร้างขึ้น ได้แก่ สวนสนุก สวนสัตว์ Theme Park การแข่งขันกีฬาต่างๆ โรงละคร การแสดง นาฏศิลป์ และดนตรี โรงภาพยนตร์ เป็นต้น บริการที่ SMEs น่าจะมีบทบาทมากได้แก่ การแสดงและดนตรี

(6) บริการ Shopping และของที่ระลึก ได้แก่ ร้านค้าปลอดภาษี ห้างสรรพสินค้า ร้านโบราณวัตถุ ร้านของชำร่วยและของที่ระลึก กิจการสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ต่างๆ เฟิงขายผลไม้/ของฝากริมทาง ร้านสะดวกซื้อและโชห่วย ร้านขายหนังสือ หนังสือ สิ่งพิมพ์ แผนที่ เป็นต้น

(7) บริการการท่องเที่ยวแบบการประชุม การจูงใจ สัมมนาและนิทรรศการ (Meeting Incentive Conference and Exhibition: MICE) ได้แก่การจัดประชุม สัมมนา และนิทรรศการต่างๆ บริการกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะเป็นกิจการขนาดใหญ่ทั้งสิ้น ยกเว้นบริการที่เข้ามาเสริมกิจการหลักของการจัดบริการแบบ MICE กิจการเหล่านี้ก็มีความเชื่อมโยงกับกิจการของต่างชาติ

²⁹ โรงแรมชั้นนำริมฝั่งเจ้าพระยาส่วนใหญ่ในปัจจุบันเป็นของต่างชาติ เช่น แชนกรีล่า โอเรียนเต็ล (ฮ่องกง) Millinium Hotel (ร่วมทุนระหว่างสหรัฐอเมริกาและฮ่องกง) Royal Orchid Sheraton (สหรัฐอเมริกา) ข้อมูลสัมภาษณ์ประธานสมาคมโรงแรมไทย Online ข้อมูลได้จาก ehotelier.com

บริการการท่องเที่ยวเหล่านี้ยังต้องพึ่งบริการสนับสนุนอื่นๆ อีกมาก ได้แก่ บริการการเดินทางในประเทศ เช่น รถไฟ รถทัวร์และรถเช่า เรือ แพ สามล้อเครื่องและถีบ รถม้า ช้าง บริการแบกหามคนและสัมภาระ เป็นต้น บริการทางการเงินและการแลกเปลี่ยนเงินตรา บริการประกันอุบัติเหตุและประกันภัย บริการโครงข่าย Internet และบริการที่เกี่ยวข้อง การก่อสร้าง บริการลื่อนำเที่ยวด้วยต่างๆ เช่น การโฆษณาประชาสัมพันธ์ รายการนำเที่ยวทางโทรทัศน์ วิทยุ Internet การพิมพ์ เป็นต้น

5.7.4 FTA และการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานสิ่งแวดล้อมของไทย

ถ้ามองในมุมมอง FTA อาจจะเป็นเครื่องมือที่ดีในการกระตุ้นให้เกิดการจัดการดูแลสิ่งแวดล้อมของไทยให้ดีขึ้นถ้าหาก

- ปัจจัยภายในไม่เอื้อให้ประเทศไทยไม่อาจจะยกระดับการดูแลสิ่งแวดล้อมให้ดีกว่าที่เป็นอยู่ได้โดยลำพัง
- ถ้ามีช่องทางที่ดีขึ้นในการส่งเสริมให้มีการผลิต การใช้และการค้าเทคโนโลยีที่ดีขึ้นกว่าเดิม
- ถ้ามีการผูกผลประโยชน์และความต้องการของประเทศที่ชัดเจนไว้ในบทความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Cooperation) ในลักษณะที่เกิดผลทางการดำเนินงานได้จริง
- มีผลเอื้อให้นักลงทุนต่างชาติแสดงความเป็นผู้นำในการดูแลสิ่งแวดล้อม ผ่านการยกระดับมาตรฐานสิ่งแวดล้อมให้สูงขึ้น
- มีการสร้างเงื่อนไขไม่ให้ประเทศไทยเป็นที่รองรับขยะ ของเสีย และ สินค้าไม่พึงประสงค์ของต่างชาติ (เช่นกรณีของ Domestically Prohibited Goods หรือ DPGs)
- การแข่งขันทางการค้าและการลงทุนนำไปสู่การแข่งขันทางการผลิตและการบริโภค “สีเขียว”
- ถ้าหากมีระบบการกระจายผลประโยชน์ที่ดีขึ้นแก่สังคมและการดูแลสิ่งแวดล้อม

5.8 ประสิทธิภาพการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

ปัจจุบันปัญหาน้ำเสียและขยะมูลฝอยชุมชนเป็นปัญหาหลักที่สำคัญซึ่งเกิดขึ้นเกือบทุกชุมชนทั่วประเทศ และมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ ทั้งนี้เนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของประชากรและการพัฒนาเศรษฐกิจในแต่ละชุมชนนั้นๆ ดังนั้น เป็นที่ชัดเจนว่าการท่องเที่ยวทำให้ปัญหาเหล่านี้รุนแรงขึ้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจะต้องเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ภาครัฐโดยรัฐบาลส่วนกลางได้ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากการจัดสรรงบประมาณกลางเพื่อสนับสนุน อปท. ในการดำเนินการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียและระบบกำจัดขยะมูลฝอยอย่างต่อเนื่อง ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ได้มีการจัดสรรงบประมาณเป็นวงเงินทั้งสิ้น 67,290 ล้านบาท เพื่อการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียไปแล้ว 87 แห่ง (สร้างแล้วเสร็จ 68 แห่ง กำลังก่อสร้าง 16 แห่ง อีก 3 แห่ง ยกเลิกการก่อสร้าง) และจัดสรรงบประมาณเป็นวงเงินทั้งสิ้น 22,500 ล้านบาท เพื่อการสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยชุมชนไปแล้ว 103 แห่ง ซึ่งกระจายอยู่ทั่วประเทศ (ก่อสร้างแล้วเสร็จ 73 แห่ง อยู่ระหว่างดำเนินการ 30 พื้นที่) นอกจากนี้แล้วปัจจุบันกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้จัดทำแผนการจัดการน้ำเสียชุมชนและแผนการจัดการขยะมูลฝอยแห่งชาติขึ้น เพื่อให้การแก้ปัญหาสังแวดล้อมในระดับท้องถิ่นเป็นไปอย่างเหมาะสม ทั้งนี้โดยในแผนการจัดการทั้งสองฉบับนี้ได้มีการกำหนดมาตรการและแนวทางเพื่อให้อปท. นำไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะทำหน้าที่ให้การสนับสนุนในเชิงวิชาการและอื่นๆ ซึ่งจะช่วยให้การแก้ปัญหาน้ำเสียและขยะมูลฝอยชุมชนของอปท. ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ แต่จากการติดตามประเมินผล โครงการต่างๆ ที่ดำเนินการภายใต้เงินงบประมาณดังกล่าวพบว่าในภาพรวม อปท. ขาดความพร้อมทั้งในด้านบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเทคนิค(ที่อาจจะไม่จำเป็นต้องซับซ้อนมาก) ด้านงบประมาณการดำเนินการ และแนวปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมที่จะจัดทำและบริหารโครงการให้อยู่รอดโดยตนเองและมีความยั่งยืนได้ ส่วนหนึ่งเกิดจากเหตุผลที่โยงกับการเมืองท้องถิ่น อีกส่วนหนึ่งเกิดงบประมาณค่าใช้จ่ายในการลงทุน (Capital investment) ที่ค่อนข้างสูงและขาดการจัดการระบบการเงินให้มีความยั่งยืนแก่โครงการ อนึ่งปัญหาบางส่วนเกิดมาจากรากฐานที่ว่าโครงการขาดการยอมรับและการมีส่วนร่วมของชุมชน และประชาชนทั้งในขั้นการวางแผนและการดำเนินโครงการ

เพื่อให้อปท. สามารถที่จะบริหารจัดการปัญหาดังกล่าวได้ด้วยตนเอง การดำเนินงานต้องมีความชัดเจนในรูปแบบและวิธีการในรูปแบบและวิธีการที่เหมาะสมเพื่อให้เอกชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากและเหมาะสมที่จะดำเนินการได้ตามบริบททางสังคมของท้องถิ่น แม้ในทางนโยบายจะกล่าวถึงและมีการสนับสนุนให้มีการนำหลักการ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” มาใช้ในการจัดการน้ำเสียและขยะมูลฝอยชุมชนการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการเก็บขน และ

ค่ากำจัดขยะมูลฝอยของท้องถิ่นในปัจจุบัน ในทางปฏิบัติกลับไม่เกิดขึ้นหรือเกิดในลักษณะที่การดำเนินงานประสบกับภาวะขาดทุน ทั้งนี้เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างรายได้จากค่าธรรมเนียมในการเก็บขนและกำจัดขยะมูลฝอย กับค่าใช้จ่ายในการจัดการขยะมูลฝอยทั้งหมดของเทศบาลแล้ว ไม่คุ้มทุนแม้ในส่วนของทุนดำเนินการ (Operating cost) ทำให้เกิดภาระทางการเงินของรัฐหรืออปท.ที่ต้องอุดหนุน ในด้านน้ำเสียนั้นในปัจจุบันมีท้องถิ่นเพียง 4 แห่งที่ได้ดำเนินการเพื่อประกาศเทศบัญญัติกำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสียแล้ว ตามพรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. พ.ศ.2542 เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ใน 3 รูปแบบคือ

1. อปท. ดำเนินการเอง
2. อปท.สามารถมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ เช่นเทศบาล อบจ. อบต. กทม. และเมืองพัทยา สามารถมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการน้ำเสียและขยะมูลฝอยชุมชนได้ภายใต้กฎหมายดังต่อไปนี้
 - มาตรา 60 และ 61 พรบ.เทศบาล พ.ศ. 2496
 - มาตรา 49 และ 51 พรบ. อบจ. พ.ศ. 2540
 - มาตรา 71 พรบ. อบต. พ.ศ. 2537
 - มาตรา 96 และ 97 พรบ. กทม. พ.ศ. 2528
 - มาตรา 68 พรบ.เมืองพัทยา พ.ศ. 2542
3. อปท. สามารถดำเนินการร่วมกับบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่นได้ (อบจ. อบต. และ กทม. มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มาตรา 8 พรบ. อบจ. พ.ศ. 2540 มาตรา 43 พรบ. อบต. พ.ศ. 2537 และมาตรา 6 พรบ. กทม. พ.ศ. 2528 ตามลำดับ) โดยการดำเนินการร่วมกันกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นนั้นอาจจัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่ก็ได้เพื่อการจัดการน้ำเสียและขยะมูลฝอยชุมชน
 - อปท. อาจดำเนินการโดยข้อตกลงความร่วมมือกับบุคคล หรือนิติบุคคลอื่นก็ได้
 - อปท. อาจดำเนินการร่วมกันกับอปท.อื่นๆ โดยการจัดตั้งสหการ
 - อปท.อาจดำเนินการร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่น โดยก่อตั้งเป็นบริษัท จำกัด หรือถือหุ้นเป็นบริษัทจำกัดก็ได้ โดยอปท. ต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ หรือในกรณีที่มีหลายอปท. ถือหุ้นให้นับหุ้นนั้นรวมกันเกินร้อยละ 50 แต่ไม่บังคับใช้ในกรณีไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วยในบริษัทนั้น

นอกจากนี้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอวิธีการปฏิบัติเพื่อการแก้ไขปัญหาน้ำเสียและขยะมูลฝอย ให้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2548 รับทราบ ดังนี้

การจัดการน้ำเสีย

- จัดสรรงบประมาณฟื้นฟูและปรับปรุงระบบบำบัดน้ำเสียรวมของเทศบาลที่มีการก่อสร้างไว้แล้วให้สามารถใช้งานได้เต็มศักยภาพและก่อสร้างเพิ่มเติมในพื้นที่ที่มีปัญหาน้ำเสีย โดยจะต้องมีการจัดการน้ำเสียให้ได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของปริมาณน้ำเสียทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากชุมชนเมือง ภายในปีพ.ศ. 2552 และให้ท้องถิ่นจัดเก็บค่าบริการน้ำเสียสำหรับพื้นที่ที่มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่เหมาะสมเพื่อจูงใจให้มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนในการรักษาสีน้ำเสีย โดยให้มีส่วนลดค่าน้ำประปาและ/หรือน้ำบาดาลสำหรับประชาชนที่สามารถลดปริมาณการใช้น้ำประปาและ/หรือน้ำบาดาล เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการใช้น้ำอย่างคุ้มค่าและลดปริมาณน้ำเสีย
- ใช้มาตรการทางสังคมควบคู่กับการบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการมลพิษจากแหล่งกำเนิด
- ให้การประสานส่วนภูมิภาคและการประสานรหว่างร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อรวมองค์กรที่ทำหน้าที่ผลิตน้ำประปาและจัดการน้ำเสียไว้ในหน่วยงานเดียวกัน

การจัดการขยะมูลฝอย

ให้มีการเก็บรวบรวมและกำจัดขยะมูลฝอยด้วยวิธีการที่ถูกต้องโดยเฉพาะขยะเกิดขึ้นในเทศบาลทั่วประเทศต้องได้รับการกำจัดอย่างถูกต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ภายในปี 2552 มีการเลือกใช้เทคโนโลยีการกำจัดแบบผสมผสานหลายวิธีที่จะเน้นการนำขยะมูลฝอยมาใช้ประโยชน์ ทั้งในรูปแบบปุ๋ยอินทรีย์และการแปรรูปเป็นพลังงาน และจะส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาลงทุนและดำเนินการให้มากขึ้น โดยมีวิธีดำเนินงาน ดังนี้

- ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีการคัดแยกและนำขยะมูลฝอยไปใช้ประโยชน์ และใช้สินค้าที่มีส่วนประกอบของวัสดุที่ใช้แล้วหรือใช้วัสดุที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นหน่วยงานตัวอย่าง และให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้ประกอบการที่นำวัสดุใช้แล้วมาเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าเพื่อลดต้นทุนให้สามารถแข่งขันกับการใช้วัตถุดิบจากธรรมชาติได้
- กำหนดเป็นนโยบายให้ทุกจังหวัดต้องจัดหาสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยเพื่อรองรับขยะมูลฝอยในระยะยาว และอปท. ขนาดใหญ่ที่ผลิตขยะมูลฝอยมากกว่า วันละ 100 ตัน ต้องส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาดำเนินการลงทุนก่อสร้างและบริหารจัดการระบบแทน โดยรัฐ

สนับสนุนงบประมาณเฉพาะค่าเดินระบบที่ต้องจ่ายให้กับเอกชนในรูปแบบของงบถดถอย ในช่วงระยะ 3-5 ปีแรก

- อปท. ที่ขายมูลฝอยน้อยให้ไปใช้ระบบกำจัดของอปท. ขนาดใหญ่ที่อยู่ใกล้เคียงหรือรวมตัวกันหลายแห่งเพื่อสร้างสถานที่กำจัดไว้ใช้ร่วมกัน โดยรัฐสนับสนุนงบประมาณลงทุนให้บางส่วน
- อปท. จัดให้มีระบบคัดแยกและรวบรวมของเสียอันตรายจากชุมชนต่างหากจากขยะมูลฝอยทั่วไป เพื่อนำไปกำจัดที่สถานที่กำจัดของเสียอันตรายของเอกชน ทั้งนี้ให้รัฐสนับสนุนงบประมาณแก่อปท. เพื่อสร้างสถานที่รวบรวมและสนับสนุนค่ากำจัดแบบถดถอยในช่วงระยะ 3-5 ปีแรก
- ให้มีสถานที่กำจัดมูลฝอยติดเชื้อในลักษณะศูนย์รวมที่สามารถใช้ร่วมกันหลายท้องถิ่นโดยส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุนและดำเนินการ
- ให้มีระบบการอนุญาต (Permitting System) การติดตามตรวจสอบสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย และรายงานสู่สาธารณชนอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง
- ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาครับซื้อไฟฟ้าซึ่งผลิตจากสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยในราคาที่สูงกว่าทั่วไป และหน่วยงานของรัฐสนับสนุนการนำปุ๋ยอินทรีย์จากขยะมูลฝอยไปใช้ประโยชน์
- แผนอนุรักษ์พลังงาน ระยะที่ 3 (ในช่วง 2548-2554) มีเป้าหมายการใช้พลังงานโดยเพิ่มสัดส่วนพลังงานทดแทนจากร้อยละ 0.5 เป็นร้อยละ 8 และมีการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน จำนวน 422.5 ล้านบาทสำหรับงานศึกษาวิจัยเชิงเทคนิค และจำนวน 130 ล้านบาทสำหรับงานพัฒนาและสาธิต

เมื่อเกิดปัญหาขยะและน้ำเสียมากขึ้น อปท.สามารถใช้อำนาจทางกฎหมายและแนวทางเหล่านี้เพื่อการแก้ปัญหาได้ มิฉะนั้นการเปิดเสรีทางการท่องเที่ยวอาจจะทำให้ “ได้ไม่คุ้มเสีย” ดังสถิติที่คำนวณแล้ว อย่างไรก็ตามหลักคิดเบื้องต้นสำหรับนโยบายการท่องเที่ยวไทย การศึกษาของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2544) จึงชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยยังมีจุดขายที่ดีในแง่ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม “ความคุ้มค่า” และธรรมชาติของประเทศไทยตามลำดับในมุมมองของนักท่องเที่ยวชาวอเมริกัน ทำให้น่าเชื่อถือได้ว่าประเทศไทยยังคงมีเสน่ห์ในตลาดท่องเที่ยวอเมริกันโดยเฉพาะ “คนไทย” ที่นักท่องเที่ยวอเมริกันแสดงความพอใจมากนอกเหนือจากบริการการท่องเที่ยวในทุกด้านตามผลการสำรวจเดียวกัน และส่วนใหญ่(ร้อยละ95)ต้องการกลับมาเยือนอีก³⁰ ปัจจัยเหล่านี้จำเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยมีกลยุทธ์ที่สำคัญดังนี้คือ

³⁰ ยกเว้นธรรมชาติและสินค้าอัญมณีที่มีคะแนนความพึงพอใจต่ำกว่ารายการอื่นๆ

- ส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ไม่ส่งเสริมนโยบายเชิงปริมาณที่เน้นการนับจำนวนนักท่องเที่ยวและการแข่งขันด้านราคา
- เพิ่มมูลค่าในห่วงโซ่ของบริการการท่องเที่ยว
- ทำการตลาดเชิงรุกที่เน้นตลาดคุณภาพ (Proactive marketing for valued markets) ไม่หวังผลระยะสั้นเท่านั้น

การที่จะทำเช่นนี้ได้ จำเป็นที่จะต้องมีการฟื้นฟูนโยบายใหม่ โดยทำให้การเปิดเสรีบูรณาการเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาอย่างยั่งยืน และจัดทำข้อเสนอเพื่อรักษาผลประโยชน์ที่จำเป็นแก่ฝ่ายไทย

5.9 FTA กับ สิทธิและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

ทางด้านการท่องเที่ยวนั้นมีมิติที่สำคัญสามด้านคือ (1) สินค้าการท่องเที่ยว (2) บริการการท่องเที่ยวและ (3) ปัจจัยที่เกื้อหนุนการท่องเที่ยว (Tourism facilitation) การจัดทำ FTA อาจจะมีผลอย่างสำคัญต่อมิติทั้งสามนี้ โดยการเปิดกว้างสำหรับต่างชาติให้เข้ามามีส่วนในการเป็นเจ้าของและ/หรือเป็นผู้ให้บริการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวซึ่งมีหลากหลายมากดังได้แจ้งไว้ในตารางที่ 5.21 ข้างบน ซึ่งการเปิดกว้างดังกล่าวจะมีผลทางการแข่งขันและการกระจายรายได้ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การกระจายรายได้ที่บิดเบี้ยวไปน่าจะเป็นปัจจัยหลักในการกำหนดสิทธิในทรัพยากรการท่องเที่ยวซึ่งก็ไม่ว่าท้ายที่สุดจะทำให้การอนุรักษ์ทรัพยากรดังกล่าวดีขึ้นกว่าเดิมหรือไม่ เหตุผลหลักก็คืออิทธิพลของธุรกิจต่างชาติที่มีต่อนโยบายนั่นเอง ตัวอย่างเช่นการจัดโซนอนุรักษ์ประการังและเขตประมงชายฝั่งเพื่อประมงพื้นบ้านอาจจะกระทำไม่ได้เพราะอาจจะเป็นการขัดกับหลักการของ National treatment ก็ได้เป็นต้น ประเด็นเกี่ยวกับสิทธิและการเข้าถึงทรัพยากรจึงอาจจะนับได้ว่าเป็นเรื่องสำคัญที่จำเป็นต้องมีการพิจารณาให้รอบคอบและน่าจะเป็นประเด็นที่ต้องมีหลักการในการเจรจา FTA ที่ละเอียดถี่ถ้วน

ทั้งสิทธิและการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ (ที่ปรกติเป็นสินค้าสาธารณะ)³¹ อาจจะถูกบิดเบือนหรือเปลี่ยนไปจนกระทบกับสิทธิดั้งเดิมของชุมชนและในระดับปัจเจกชนโดยผลของการเปิดเสรีภายใต้ FTA ซึ่งมีความสมบูรณ์ (Comprehensive) มากกว่าการเปิดเสรีเฉพาะสาขา (Sectoral liberalization) ก็เป็นไปได้เพราะมีบทว่าด้วยการลงทุน (Investment Chapter) เป็นส่วนปกป้องสิทธิของนักลงทุนต่างชาติมิให้มีสิทธิด้อยกว่านักลงทุนไทย

นอกจากนี้ FTA ที่ทำกับสหรัฐฯ ก็ยังอาจเป็นการเปิดโอกาสให้นักลงทุนสามารถที่จะประกอบอาชีพที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเดิมเป็นข้อสงวนที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาทาง

³¹ อย่างไรก็ดีรัฐอาจจะจัดการชดเชยการสูญเสียสิทธิโดยการจัดการ

ไมตรีฯ หากบริษัทของสหรัฐฯ เช่น โรงแรมที่เครือของบริษัทข้ามชาติเหล่านี้ยังคงต้องการรักษาชื่อเสียงในด้านการรักษาสภาพแวดล้อม และนำเอาการปฏิบัติที่ดี (Good practices) เข้ามาใช้ในเครือโรงแรมของตน ก็จะช่วยส่งเสริมให้มีการรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่ดีขึ้น แต่ถ้าหากเครือโรงแรมเหล่านี้ขาดความรับผิดชอบ และใช้กำลังเงินที่มีอยู่มหาศาลของตนในการบิดเบือนการตัดสินใจและการกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ของรัฐของไทย บริษัทเหล่านี้ก็สามารถที่จะทำได้ดีรุนแรงกว่าบริษัทของไทย และเมื่อพิจารณาถึงความสามารถของธรรมชาติ (Carrying capacity) ในการรองรับการใช้งานของมนุษย์ที่มีอยู่อย่างจำกัดแล้ว หากพฤติกรรมของบริษัทต่างชาติเหล่านี้เป็นแบบหลังก็คงจะมีผลที่รุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมาก

นอกจากนั้น โดยเหตุที่ทรัพยากรธรรมชาติโดยปรกติถูกใช้โดยชุมชนท้องถิ่นมาเป็นเวลานานจนแทบจะเป็นประเพณีหรือโดยการยอมรับที่ไม่เป็นทางการเสียแล้ว การลงทุนโดยต่างชาติที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิดังกล่าวอาจจะเป็นเรื่องอ่อนไหวในทางปฏิบัติได้ทำให้เป็นประเด็นความขัดแย้งทางสังคมที่อาจจะยากแก่การเยียวยา ยิ่งเมื่อคนในชุมชนได้รับประโยชน์หรือผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวที่ไม่ทัดเทียมกัน (เช่น กลุ่มคนที่ทำงานในโรงแรมกับชาวประมงพื้นบ้าน หรือการก่อสร้างรีสอร์ทกระทบสิทธิเดิมของการจอดเรือ) ความขัดแย้งก็จะยิ่งก่อตัวได้ง่าย และการการยุติความขัดแย้งอาจจะกระทำได้อย่างยากขึ้นเป็นเงาตามตัว นอกจากนี้ปัญหามลพิษทางน้ำที่จะเพิ่มขึ้นก็อาจจะนำไปสู่ความขัดแย้งได้เช่นกัน

การรับรองสิทธิของชุมชนดั้งเดิมอาจจะช่วยแก้ปัญหาได้และถ้าหากนักลงทุนต่างชาติมีธรรมาภิบาลที่ดีจริงปัญหาที่กล่าวถึงนี้อาจจะเบาบางลงแต่กระนั้นก็ได้เป็นการตอบคำถามที่มักจะมีการกล่าวถึงอยู่เนืองๆ ในแหล่งท่องเที่ยวสำคัญๆ ว่าเหตุใดต่างชาติจึงมีสิทธิเข้ามาช่วงชิงการครอบครองและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของแผ่นดินโดยที่รัฐไม่สามารถบอกได้ว่าเหตุใดต่างชาติจึงได้สิทธิที่ทัดเทียมกับคนไทย และเหตุใดการแข่งขันจึงเรียกว่าเป็นธรรมในเมื่อเป็นการแข่งขันระหว่างผู้อ่อนแอและผู้ที่แข็งแรงในทางเศรษฐกิจว่าโดยไม่มีแต้มต่อ

ผลของการเปลี่ยนสิทธิและความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรเมื่อมองอย่างผิวเผินอาจจะไม่น่ากังวลเพราะนักลงทุนต่างชาติเข้าพร้อมกับเม็ดเงินลงทุน แต่เมื่ออำนาจเศรษฐกิจระหว่างนักลงทุนต่างชาติกับชาวบ้านที่ทรงสิทธิดั้งเดิมมีมหาศาลทำให้เห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงนี้ยังรากลึกลงสู่เรื่องของสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่มีมิใคร่อาจจะละเมิดได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐให้สิทธิในการละเมิดนั้นแก่นักลงทุนต่างชาติเสียเอง การขูดรีดสิทธิอาจจะเป็นการลดผลกระทบได้ในทางหนึ่งแต่ไม่ใช่มาตรการจนตรอกที่เลือกใช้โดยไม่คำนึงทางเลือกหรือมาตรการอื่นๆ (ซึ่งรวมถึงการยอมรับสิทธิในการพัฒนา (Development rights) เป็นต้น

5.10 ข้อเสนอแนะและมาตรการป้องกัน

การวิเคราะห์ผลประโยชน์สุทธิของการเปิดเสรีทางการท่องเที่ยวอย่างชัดเจนว่ามีค่าตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงกว่าต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมากอย่างน้อยที่สุดคิดเป็นรายได้สุทธิรวมกว่าสี่แสนล้านบาทในช่วง 10 ปีข้างหน้า ข้อมูลนี้ไม่ได้ระบุเป็นปริยายว่าการเปิดเสรีจะดีเสมอไปโดยไม่ต้องกังวลต่อประเด็นอื่นๆอีกเลยเช่น

- การต้องลงทุนในการจัดสร้างสาธารณูปโภคในการจัดการน้ำเสียและขยะ
- การต้องจัดให้มีระบบการจัดการที่ดีและมีประสิทธิภาพทางเทคนิคและทางการเงินของโครงการด้านสิ่งแวดล้อม
- การมีหลักประกันให้เกิดการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการรายเล็ก
- การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนและปัจเจกชนในชุมชนที่อยู่ในแหล่งทรัพยากร
- การจัดให้มีระบบการคลังท้องถิ่นที่ดีและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเอื้ออำนวยและเชื่อมโยงต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
- การส่งเสริมให้มีระบบธรรมาภิบาลที่ดีในระดับท้องถิ่นและระดับของการจัดทำนโยบาย

ข้อเสนอแนะสำหรับสาขาท่องเที่ยว นอกจากประเด็นที่กล่าวถึงข้างต้นแล้ว ยังมีข้อเสนออื่นๆที่เป็นเสมือนหัวใจของการท่องเที่ยวและการจัดทำ FTA ดังนี้

- การเจรจา FTA ต้องส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมจากฝ่ายที่มีส่วนได้เสียมาก สภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมและนักวิชาการเพื่อให้เกิดความรอบคอบและให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์ที่สุด อีกทั้งต้องให้รัฐสภามีส่วนร่วมและให้ความเห็นชอบ
- นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวต้องเปลี่ยนจากปริมาณไปสู่มิติของคุณภาพและการเพิ่มมูลค่าตลอดห่วงโซ่ของการท่องเที่ยว มิฉะนั้นจะเป็นการยากที่ไทยจะรักษาความสามารถในการแข่งขันเอาไว้ได้เมื่อเทียบกับความสดใหม่ของประเทศอื่นๆในภูมิภาค

5.11 ผลกระทบด้านกฎหมายต่อการเปิดเสรีการลงทุนและการค้าบริการต่อธุรกิจท่องเที่ยว

ปัจจุบันธุรกิจท่องเที่ยวเป็นธุรกิจที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจไทย และเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมที่มีการขยายตัวสูงสุด และทำรายได้ให้กับรัฐบาลเป็นอย่างมาก โดยในปี 2548 ประมาณการรายได้จากนักท่องเที่ยวภายในประเทศ คิดเป็นจำนวนถึง 347,300 ล้านบาท และรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติ คิดเป็นจำนวน 450,000 ล้านบาท³² นอกจากนี้ยังเป็นธุรกิจที่ไทยมีศักยภาพ และรัฐบาลได้พยายามผลักดันให้มีการเปิดเสรีมากขึ้น โดยได้รวมไว้ใน การเจรจาเปิดเสรี

³² ที่มา www.tourismthailand.org

กับประเทศที่จัดทำเขตการค้าเสรีกับไทยทุกฉบับ ซึ่งตาม GATs ธุรกิจท่องเที่ยวครอบคลุมธุรกิจดังต่อไปนี้ 1) ธุรกิจโรงแรมและที่พัก 2) ธุรกิจท่องเที่ยวและตัวแทนท่องเที่ยว 3) ธุรกิจมัณฑนเทศก์ 4) ธุรกิจบริการท่องเที่ยวอื่นๆ

ปัจจุบันนี้ธุรกิจบริการท่องเที่ยวเป็นสาขาหนึ่งที่กฎหมายสงวนไว้ให้กับคนไทย ไม่ว่าจะเป็นด้านการประกอบธุรกิจและการประกอบอาชีพและวิชาชีพ กล่าวคือ ธุรกิจนำเที่ยวและมัณฑนเทศก์จะทำได้เฉพาะผู้มีสัญชาติไทยหรือนิติบุคคลไทย นอกจากนี้หากคนต่างด้าวจะมาประกอบธุรกิจนี้ในประเทศไทยก็จะถูกจำกัดสัดส่วนการถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 49 ตามพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ซึ่งหมายความว่า คนต่างด้าวจะเข้ามาทำธุรกิจนี้โดยไม่มีคนไทยเป็นหุ้นส่วนไม่ได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสหรัฐฯ เป็นชาติที่ได้รับการยกเว้นพิเศษตามสนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจไทย-สหรัฐฯ ให้นักลงทุนสหรัฐฯ ได้รับสิทธิเท่าเทียมกับคนชาติ (national treatment) นักลงทุนสหรัฐฯ จึงสามารถเข้ามาประกอบธุรกิจดังกล่าวได้อย่างเสรีไม่ถูกจำกัดแต่ประการใด นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังเป็นชาติที่ทุนและเทคโนโลยีการบริหารจัดการในธุรกิจท่องเที่ยวสูง หากไทยตกลงเปิดเสรีการท่องเที่ยวกับสหรัฐฯ ก็จะต้องคำนึงอย่างรอบคอบด้วยว่า ไทยจะได้หรือเสียประโยชน์มากน้อยเพียงใด โดยอาจคำนึงถึงพันธกรณีในบริบทปัจจุบันที่มีสนธิสัญญาทางไมตรีไทย-สหรัฐฯ อยู่แล้วประกอบด้วย

5.11.1 ความสามารถในการแข่งขัน

หากพิจารณาถึงลักษณะของธุรกิจท่องเที่ยวแต่ละสาขา คือ โรงแรมที่พัก บริการท่องเที่ยวและตัวแทนท่องเที่ยว มัณฑนเทศก์ และบริการท่องเที่ยวอื่นๆ จะพบว่าผู้ประกอบการไทยมีจุดแข็งจุดอ่อนแตกต่างกันออกไปในแต่ละสาขา แต่ในภาพรวมแล้วอาจสรุปได้ว่า ผู้ประกอบการไทยยังขาดเงินทุนและการบริหารจัดการรวมทั้งเทคโนโลยีและการตลาดที่ดีและเพียงพอ ในบางสาขายังขาดแรงงานฝีมือด้วย ดังนั้น การแข่งขันกับกลุ่มนักลงทุนต่างชาติที่มีความพร้อมมากกว่าในทุกด้าน โดยเฉพาะเงินทุนและเทคโนโลยีย่อมตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ

ในธุรกิจโรงแรมที่พัก ส่วนใหญ่โรงแรมในประเทศไทยที่มีระดับจะกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ และเมืองท่องเที่ยวใหญ่ๆ เท่านั้น และโรงแรมเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นเครือโรงแรมต่างชาติ เช่น Hilton, Accor และมีการลงทุนในธุรกิจโรงแรมของคนไทยเองบ้าง แต่ไม่มาก จึงเห็นได้ว่า ปัจจุบัน สหรัฐฯ ได้เข้ามาประกอบธุรกิจโรงแรมนี้อยู่แล้ว ภายใต้กรอบความร่วมมือของสนธิสัญญาไมตรี ดังนั้น การตกลงใน FTA ไม่น่าจะส่งผลกระทบต่อการแข่งขันของคนไทยในธุรกิจดังกล่าว เพราะหากมี FTA หรือไม่ ก็ไม่เปลี่ยนบรรยากาศการลงทุนที่เปิดเสรีให้นักลงทุนสหรัฐฯ เดิมที่เช่นเดียวกับคนไทยอยู่แล้ว

การลงทุนสร้างสถานที่ท่องเที่ยวขนาดใหญ่ เช่น สวนสนุกและสถานพักผ่อนหย่อนใจ ซึ่งเป็นธุรกิจที่แตกต่างจากการให้บริการโรงแรม ประเทศไทยมีสวนสนุกและสถานพักผ่อนหย่อนใจไม่มาก อาทิ ดรีมเวิลด์ สวนสยาม ซาฟารีเวิลด์ สวนเสือศรีราชา สวนนกนุช สวนสามพราน ภูเก็ต

แฟนตาซี และเมืองโบราณ เนื่องด้วยธุรกิจนี้ยังไม่มีคู่แข่งมากนัก เนื่องจากสวนสนุกแต่ละแห่งมีเอกลักษณ์ของตนเอง และมีกลุ่มเป้าหมายแตกต่างกัน ปัจจุบันธุรกิจนี้เป็นของคนไทย แต่เนื่องจากนโยบายที่ต้องการให้ไทยเป็นศูนย์กลางการบิน การท่องเที่ยวในภูมิภาค การเปิดเสรีการลงทุนในสาขานี้ (ซึ่งปัจจุบันนี้เปิดอยู่แล้ว) ใน FTA อาจเพิ่มโอกาสและกระตุ้นการลงทุนในธุรกิจนี้ให้สามารถเพิ่มเม็ดเงินที่นักท่องเที่ยวใช้จ่ายในประเทศได้อีกทางหนึ่ง

สำหรับธุรกิจ MICE เป็นสาขาที่ไทยมีความเข้มแข็งมาก เนื่องจากในภูมิภาคนี้ ไทยมีกิจกรรม MICE เป็นอันดับ 2 รองจากสิงคโปร์เท่านั้น และธุรกิจ MICE มีลักษณะอยู่ใน mode 2 ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับธุรกิจบริการอื่นๆ ภายในประเทศอีก เช่น ธุรกิจโรงแรม ท่องเที่ยว ภัตตาคาร และร้านอาหาร การบิน การเดินทางและอื่นๆ นักท่องเที่ยวที่มาในรูปแบบธุรกิจ MICE จะเป็นนักท่องเที่ยวระดับบนที่ใช้จ่ายค่อนข้างสูง ดังนั้น ธุรกิจนี้ไทยน่าจะได้ส่งเสริมให้ไทยสามารถแข่งขันกับนักลงทุนสหรัฐฯ ได้ และอาจขยายรูปแบบธุรกิจการบริหารอาคาร สำนักงาน ศูนย์ประชุมไปยังประเทศเพื่อนบ้านให้มากขึ้นด้วย

ธุรกิจการขายสินค้า/ของที่ระลึก ก็เป็นอีกธุรกิจท่องเที่ยวที่ทำรายได้ให้ไทยมาก หากพิจารณาจากตัวเลขค่าใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวสหรัฐฯ แล้ว จะเห็นได้ว่า นอกจากค่าใช้จ่ายสำหรับห้องพักแล้ว นักท่องเที่ยวยังใช้จ่ายถึงร้อยละ 29.25 ในการซื้อสินค้า/ของที่ระลึก ซึ่งธุรกิจนี้น่าจะได้รับการส่งเสริมให้เข้าไปหาส่วนแบ่งในตลาดสหรัฐฯ ได้ โดยอาจธุรกิจตาม mode 3 โดยจัดตั้งสำนักงานสาขาในสหรัฐฯ เพื่อรับ order หรือจะเป็นลักษณะ mode 1 ก็ได้ คือเพียงการจัด road show และรับ order และส่งสินค้าให้

อย่างไรก็ดี สำหรับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์นั้น มีข้อจำกัดในตัวเองที่ทำให้ให้นักลงทุนต่างชาติโดยเฉพาะสหรัฐฯ ไม่สนใจเข้ามาประกอบการ หรือถูกจำกัดด้วยกฎหมายเฉพาะบางฉบับ เช่น พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ฯ ที่ห้ามผู้ประกอบการในธุรกิจดังกล่าวเป็นชาวต่างชาติ (แต่ในทางความเป็นจริงนักลงทุนสหรัฐฯ ก็ได้รับสิทธิเทียบเท่าคนชาติและสามารถประกอบการได้ โดยอาศัยความตามมาตรา 16 พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวฯ) หรือ ธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึกที่มีลักษณะเป็นของพื้นเมืองและการซื้อจากคนพื้นเมืองโดยตรงจะได้บรรยากาศและความรู้สึกดีกว่า จึงทำให้นักลงทุนต่างชาติยังไม่เข้ามาประกอบการมากจนถึงขั้นทำให้ผู้ประกอบการไทยล้มละลายไป ดังนั้น หากพิจารณาในแง่ความสามารถในการแข่งขันของท้องถิ่นแล้ว แม้ว่าปัจจุบันนักลงทุนสหรัฐฯ จะได้รับสิทธิเท่าเทียมคนชาติตามสนธิสัญญาไมตรีไทย-สหรัฐฯ ทำให้สามารถประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวสาขาต่างๆ (mode 3) โดยเสรีแต่ในความเป็นจริงก็ยังไม่ส่งผลให้ทุนต่างชาติเข้ามาครอบงำธุรกิจท่องเที่ยวของไทยจนทำให้ผู้ประกอบการไทยต้องล้มละลายไป แม้ความสามารถในการแข่งขันจะดีกว่า อย่างไรก็ตาม การจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีฯ อาจเป็นการจุดประกายหรือชี้ช่องทางเพิ่มให้นักลงทุนต่างชาติเห็นโอกาสธุรกิจนี้ในภาพรวม และมุ่งหน้ามาลงทุนในธุรกิจท่องเที่ยวในไทยเพิ่มมากขึ้นก็เป็นได้ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น ก็ย่อมเป็นการยากที่กลุ่มผู้ประกอบการ

ไทยจะแข่งขันได้ เพราะข้อจำกัดในเรื่องทุน เทคโนโลยี การบริหารจัดการและการตลาดที่ดีกว่า ดังที่ได้กล่าวแล้ว

หากพิจารณาในแง่ของนักลงทุนไทยไปลงทุนในธุรกิจท่องเที่ยวในสหรัฐฯ ก็จะพบว่ามีโอกาสน้อย เพราะข้อจำกัดในเรื่องทุน เทคโนโลยี การบริหารจัดการและการตลาดที่ดีกว่าเช่นกัน ดังนั้น สาขาที่นักลงทุนไทยน่าจะได้ประโยชน์จากการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรี น่าจะเป็นสาขาอุตสาหกรรมและร้านอาหาร รวมทั้ง การที่คนไทยเข้าไปทำงานเป็นพ่อครัวในสหรัฐฯ หรือเข้าไปทำงานในธุรกิจสปา (mode 4) เป็นหลัก ซึ่งสหรัฐฯ ก็เปิดให้นักธุรกิจไทยเข้าไปประกอบการได้ แต่ได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานโดยเฉพาะในระดับมลรัฐที่เข้มงวดและยากที่ผู้ประกอบการ หรือคนไทยจะเข้าไปทำงานได้ เช่น การกำหนดว่าพ่อครัวที่จะทำงานในสหรัฐฯ ได้ จะต้องมีความรู้ภาษาอังกฤษในระดับดี ซึ่งคนไทยมีจุดอ่อนในด้านภาษา ดังนั้น รัฐบาลไทยจะต้องตระหนักในประเด็นนี้ และในการเจรจาจะต้องทำให้มั่นใจได้ว่า การเปิดเสรีจะทำให้มาตรการต่างๆ ของสหรัฐฯ มีความสอดคล้องกันทั้งในเชิงนโยบายและกฎหมายทั้งในระดับรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อไม่ให้กฎหมายระดับท้องถิ่น เช่น ระดับ

มลรัฐกลายเป็นข้อกีดกันการเข้าไปประกอบการของผู้ประกอบการคนไทย

5.11.2 การยกระดับคุณภาพและมาตรฐานสิ่งแวดล้อมของไทย

นอกจากจุดอ่อนเรื่องทุนแล้ว จุดอ่อนที่สำคัญของนักธุรกิจไทยในสาขาท่องเที่ยว คือ เทคโนโลยี และความรู้ในการบริหารจัดการและการตลาด ซึ่งเป็นสิ่งที่นักธุรกิจไทยจะต้องแสวงหา และจะได้จากการร่วมมือกับผู้ประกอบการชาวต่างประเทศ แต่หากสุดท้ายผลการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรี ไทย-สหรัฐฯ ทำให้ไทยต้องรับข้อกำหนดเงื่อนไขการลงทุนที่มากไปกว่า TRIMs ตามข้อเสนอของสหรัฐฯ โดยยอมให้รวมการห้ามกำหนดการถ่ายทอดเทคโนโลยีเป็นเงื่อนไขการลงทุนด้วยแล้ว ก็เป็นอันแน่ชัดว่า ผู้ประกอบการไทยจะไม่ได้รับประโยชน์ใดๆ จากการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรี ไทย-สหรัฐฯ เลย

หากพิจารณาปัจจัยการถ่ายทอดเทคโนโลยี ความรู้การบริหารและการตลาดโดยดูจากสถานการณ์ปัจจุบัน โดยเฉพาะในสาขาโรงแรมจะสังเกตเห็นว่านักลงทุนสหรัฐฯ จะเข้ามาลงทุนในลักษณะการให้บริการบริหารจัดการโรงแรมเป็นส่วนใหญ่ แทนการเป็นเจ้าของกิจการโรงแรมเอง เพราะมีความสะดวกกว่า และไม่ติดขัดในเรื่องของกฎหมาย เพราะสาขาดังกล่าวก็ไม่ต้องห้ามตาม พ.ร.บ. ประกอบธุรกิจคนต่างด้าวฯ จึงไม่มีข้อกำหนดเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยี และการเข้ามาบริหารก็เป็นการนำผู้บริหารระดับสูง และผู้เชี่ยวชาญเข้ามาทำการบริหารไม่ได้มีการตกลงเป็นสัญญาถ่ายทอดความรู้โดยตรง ซึ่งก็จะทำให้ผู้ประกอบการไทยเป็นเพียงผู้ปฏิบัติ และไม่ได้รับความรู้และความชำนาญในด้านการบริหารจัดการและการตลาดจากฝ่ายสหรัฐฯ และกลไกทางกฎหมายปัจจุบันก็ไม่เปิดช่องให้มีการบังคับถ่ายทอดเทคโนโลยีหรือความรู้ใดๆ ดังนั้น รัฐบาล

ควรหาทางแก้ไขโดยควรส่งเสริมการแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีและความรู้ด้านการบริหารจัดการให้มากขึ้น เช่น การผลักดันให้มีความร่วมมือทางวิชาการในภาคบริการรายสาขาในการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีฯ โดยเฉพาะในสาขาบริการที่ไทยยังขาดความรู้และเชี่ยวชาญ เช่น การบริหารจัดการและการตลาดในธุรกิจท่องเที่ยว ซึ่งเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ดีคล้ายคลึงกับการค้าสินค้าที่มีการให้ความช่วยเหลือในเรื่องการอำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade Facilitation) ซึ่งทำให้การค้าสินค้าสะดวกขึ้น

นอกจากนี้ การเปิดเสรีด้านการท่องเที่ยวหากพิจารณาจากมุมมองของการเพิ่มสัดส่วนการลงทุนในธุรกิจนี้ เช่น โรงแรม สวนสนุก หรือศูนย์ประชุม ไม่น่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานสิ่งแวดล้อมเท่าใดนัก เนื่องจาก ผู้ควบคุมกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องนั้น คือ ราชการของไทย ดังนั้น หากกฎหมายภายในของไทยมีความชัดเจนในเรื่องการควบคุมและยกระดับคุณภาพและมาตรฐานสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจนและมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ก็ไม่น่าเชื่อว่า การลงทุนที่เพิ่มขึ้นจากสหรัฐฯ จะยังผลให้เกิดการลดต่ำลงของคุณภาพและมาตรฐานสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด ตัวอย่างเช่น หากมีการลงทุนในโรงแรมขนาดใหญ่ ซึ่งตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยกำหนดให้ต้องสร้างโรงบำบัดน้ำเสียของตนเอง หรือขอให้มีการ recycle ของใช้ หรือขอให้ร่วมประหยัดพลังงานและมีการบังคับใช้กฎหมาย/นโยบายเหล่านี้อย่างจริงจัง ก็เชื่อได้ว่า น่าจะมีการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ

5.11.3 ประสิทธิภาพการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาสำคัญของการขยายตัวของธุรกิจท่องเที่ยว ได้แก่ ปัญหาน้ำเสีย และขยะมูลฝอย ซึ่งผลการประมาณปริมาณน้ำเสียจะได้ว่าในปี 2548 ปริมาณน้ำเสียจากนักท่องเที่ยวต่างประเทศคิดเป็นจำนวน 17.83 ล้านลบ.ม. และในปีสุดท้ายของนโยบายคือปี 2554 ปริมาณน้ำเสียมีจำนวน 41.47 ล้านลบ.ม.³³ และข้อมูลเรื่องขยะมูลฝอยที่คิดเป็นค่าเฉลี่ย³⁴ เฉพาะในเขตท่องเที่ยวที่มีการจัดเก็บอยู่ระหว่าง 1.6 กก./หัว/วัน (ที่พัทยา จังหวัดชลบุรี) และ 5.0 กก./หัว/วัน (ที่ป่าตอง จังหวัดภูเก็ต)³⁵ จะเห็นถึงภาระอันใหญ่หลวงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่หลักในการบำบัดน้ำเสียและกำจัดขยะมูลฝอย และหากไม่มีการวางแผน และปรับตัวให้เท่าทันกับสถานการณ์ที่แผนการท่องเที่ยวได้วางไว้นี้ คาดว่า จะทำให้การท่องเที่ยวของไทยกลับหดตัวลงด้วยซ้ำ

³³ โปรดดูข้อ 7.2 มิติด้านสิ่งแวดล้อมของการท่องเที่ยวและข้อตกลงทางการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา โดย สิตานนท์ เจริญภาพพิพัฒน์และ ชัยนัฏ ดันดีวิศาการ, ในเล่มนี้

³⁴ ประเมินค่าเฉลี่ยทั้งประเทศเท่ากับ 0.65 กก./หัว/วัน ในปี พ.ศ.2545 ค่าของกรุงเทพฯเท่ากับ 1.3 กก./หัว/วัน, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว

³⁵ ข้อมูลของธนาคารโลกใน Thailand Environment Monitor 2003, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว

ดังนั้น หากพิจารณาความสามารถและประสิทธิภาพในการจัดการน้ำเสียและการกำจัดขยะขององค์การบริหารส่วนตำบลหรืออำเภอในปัจจุบันนั้น จะเห็นได้ว่า ในจังหวัดที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยว เช่น ภูเก็ต พัทยา กระบี่ จะได้รับการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มข้นได้ก็ต่อเมื่อมีการประกาศเพื่อกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งในทางปฏิบัติหมายถึงการประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวซึ่งมีระบบนิเวศสมบูรณ์ได้รับการปกป้องจากการทำประโยชน์ในพื้นที่ หรือจากกิจกรรมใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศ อีกทั้งกำหนดให้ การก่อสร้างโครงการหรือกิจการ ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการหรือเอกชน เช่น โรงแรม³⁶ จะต้องมีการเสนอผลรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนด้วย³⁷

อีกมาตรการหนึ่งที่ พรบ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทคือ การให้อำนาจในการประกาศพื้นที่ให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ³⁸ ซึ่งในทางปฏิบัติจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐผ่านการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษ ตามมาตรา 60 ของ พรบ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นในท้องที่ที่ได้มีการประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษนั้นต้องทำแผนปฏิบัติการดังกล่าวเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีการรายละเอียดเกี่ยวข้องกับการสำรวจและเก็บข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษ และการจัดหาที่ดินสำหรับใช้เป็นที่ตั้งระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมด้วย³⁹ ซึ่งหากการดำเนินการตามมาตรการที่วางไว้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก็น่าจะช่วยจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้อย่างดีแม้จะมีการขยายตัวของภาคการท่องเที่ยวจากการเปิดเสรีก็ตาม แต่หากการบังคับใช้กฎระเบียบต่างๆ ไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก็เป็นที่น่ากังวลได้ว่า การเปิดเสรีเต็มรูปแบบในสาขาการท่องเที่ยวอาจนำมาซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมในอนาคตได้

³⁶ เช่น กรณีของจังหวัดกระบี่ การสร้างโรงแรมที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 10 ห้องถึง 79 ห้อง ถูกกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย โปรดดู ข้อ 6 ของประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณจังหวัดกระบี่ พ.ศ. 2540

³⁷ โปรดดู มาตรา 42-45 ของ พรบ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ตัวอย่างของประกาศที่เกี่ยวข้องได้แก่ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณจังหวัดภูเก็ต พ.ศ. 2540 และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณจังหวัดกระบี่ พ.ศ. 2540 เป็นต้น

³⁸ โปรดดู มาตรา 59-63 ของ พรบ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

³⁹ มาตรา 62 ของ พรบ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

5.11.4 ความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

ธุรกิจท่องเที่ยวมีลักษณะเฉพาะประการหนึ่งที่สามารถเป็นข้อดีที่ช่วยปกป้องให้นักธุรกิจ รอดพ้นจากเขี้ยวลากเลื้อยของตลาดของกลุ่มนักลงทุนต่างประเทศ กล่าวคือ ธุรกิจท่องเที่ยวเป็นธุรกิจบริการที่ซื้อขายเอกลักษณ์ของความเป็นชาติ หรือความงดงามตามธรรมชาติ ด้วยเหตุนี้ บางสาขาของธุรกิจท่องเที่ยวจึงไม่เป็นที่ดึงดูดใจให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนแม้ในภาพรวมกฎหมายได้เปิดเสรีเอาไว้แล้ว ยกตัวอย่างเช่น ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จะเห็นว่า คนไทยจะมีความรู้และเข้าใจในวัฒนธรรมความเป็นไทย รวมทั้งเข้าใจในเอกลักษณ์ความเป็นชาติได้ดีกว่าชาวต่างชาติอย่างแน่นอน ดังนั้น ด้วยข้อจำกัดนี้ ต่างชาติจึงไม่สนใจเข้ามาประกอบการมัคคุเทศก์ในไทยเช่นเดียวกับที่คนไทยก็จะไม่ไปประกอบการดังกล่าวในต่างแดน หรือการขายของที่ระลึกซึ่งโดยธรรมชาติแล้ว จะได้รับความรู้สึกที่ดีกว่าหากซื้อจากคนขายซึ่งเป็นคนพื้นเมืองจึงทำให้สาขาดังกล่าวคนไทยยังคงรักษาความเป็นเจ้าของไว้ได้

แต่ในบางสาขาเป็นสาขาที่นักลงทุนต่างชาติมองเห็น โอกาส และใช้ประโยชน์ของการเปิดเสรีเข้ามาประกอบการและผู้ประกอบการไทยก็แข่งขันได้ยาก เช่น การบริหารจัดการโรงแรม นำเที่ยวซึ่งจะมีเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และอาจขยายไปในสาขาภัตตาคารและร้านอาหาร ซึ่งในสาขาดังกล่าวเมื่อนักลงทุนต่างชาติขยายตัวมากขึ้น ก็เป็นไปได้สูงว่านักธุรกิจไทยจะต้องล้มสลายไป (marginalize) และสูญเสียความเป็นเจ้าของให้กับนักลงทุนต่างชาติ

อนึ่ง ดังที่กล่าวไปแล้วว่า ผู้ประกอบการไทยยังขาดความสามารถในการบริหารจัดการ รวมทั้งการตลาดและไม่สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการสหรัฐฯ ได้ เนื่องจากนักลงทุนสหรัฐฯ ได้เข้ามาประกอบธุรกิจรับบริหารจัดการโรงแรมหลายๆ กิจกรรมในลักษณะโรงแรมในเครือ และได้รับความนิยมและสามารถครองตลาดได้ โดยผู้ประกอบการไทยยังมีน้อยรายที่สามารถแข่งขันได้ การจัดทำเขตการค้าเสรีฯ อาจช่วยให้มีการไหลเวียนของเงินทุนมากขึ้น แต่หากมองว่าจะช่วยส่งเสริมทักษะและความรู้ในการบริหารจัดการและการตลาดของผู้ประกอบการไทยเพิ่มมากขึ้นหรือไม่ คำตอบคงคล้ายคลึงกับกรณีการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ได้กล่าวแล้ว คือ เป็นไปได้ยาก หากการเจรจาไทยถูกผูกมัดให้ต้องยอมรับข้อเสนอของสหรัฐฯ ห้ามกำหนดเงื่อนไขการลงทุนอย่างเข้มงวดใดๆ เกินกว่าที่กำหนดไว้ใน TRIMS

นอกจากนี้ การประกอบธุรกิจท่องเที่ยวโดยเฉพาะ โรงแรมที่พัก และการทำธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสภาพธรรมชาติโดยตรง และอาศัยประโยชน์จากความงดงามตามธรรมชาติ การเปิดเสรีการลงทุนตามความตกลงเขตการค้าเสรีจะส่งผลให้ผู้ประกอบการสหรัฐฯ เข้ามาทำธุรกิจโรงแรมที่พักเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่ที่เป็นแหล่งอนุรักษ์และมีความงดงามเป็นแหล่งท่องเที่ยว จึงนับเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่จะเปิดให้นักลงทุนต่างชาติเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติของไทย และอาจควบคุมได้ยาก การแก้ไขปัญหานี้ว่านี้ อาจต้องพิจารณาบทบาทของหน่วยงานภายในของไทยเองด้วยที่ย่อหย่อนต่อการบังคับใช้กฎหมาย หรือการละเว้นการกระทำหน้าที่ตามกฎหมาย

เพื่อเอื้ออำนวยให้นักลงทุนเหล่านั้นสามารถบุกเบิกพื้นที่ป่าสงวนหรือเขตอนุรักษ์ได้ และด้วยเหตุผลว่านักลงทุนต่างชาติมีฐานเงินทุนที่แข็งแกร่งย่อมสามารถเข้าลงทุนและยึดพื้นที่ต่างๆ ได้ในบริเวณกว้าง และกลายเป็นนายทุนในย่านที่เข้าไปลงทุน ซึ่งจะทำให้คนไทยซึ่งอยู่ในพื้นที่ขาดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติเพราะนักลงทุนต่างชาติได้เข้าลงทุนหมดแล้ว และคนไทยก็จะกลายเป็นเพียงลูกจ้างในโครงการต่างๆ ของกลุ่มทุนต่างชาติต่อไป

5.11.5 ข้อเสนอแนะและมาตรการป้องกัน

โดยที่นักลงทุนจากสหรัฐฯ ได้รับการยกเว้นอยู่แล้วโดยสนธิสัญญาทางไมตรี ทำให้สามารถเข้ามาลงทุนในธุรกิจท่องเที่ยวได้ ยกเว้นเพียงบางอาชีพ เช่น การนำเที่ยวหรือมัคคุเทศก์ ซึ่งมีการสงวนไว้ตามบัญชี 3 ของ พรบ. ว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการมีข้อตกลง FTA ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในหมวดการท่องเที่ยวอาจไม่ส่งผลกระทบในทางลบต่อไทยอย่างที่เราคาดไว้ เนื่องจากธุรกิจนี้ก็เปิดเสรีให้กับนักลงทุนสหรัฐฯ อยู่แล้ว แต่สิ่งที่อาจควรพิจารณาต่อไปคือ ผลกระทบที่อาจเกิดจากข้อบทที่เกินขอบเขตของสนธิสัญญาไมตรีฯ อาทิ เช่น การยินยอมให้สหรัฐฯ เรียกร้องให้ไทยจะต้องให้ความคุ้มครองในเรื่องที่ไทยจะต้องไม่เวนคืนหรือยึดทรัพย์สินและการลงทุนของสหรัฐฯ ไม่ว่าจะเป็นโดยตรงหรือทางอ้อม (direct or indirect expropriation) เว้นแต่การกระทำดังกล่าวจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ไม่เลือกปฏิบัติและมีการจ่ายค่าชดเชยเหมาะสม และเพียงพอ โดยค่าชดเชยดังกล่าวจะต้องชำระอย่างไม่ชักช้า และตามราคาตลาดของทรัพย์สินก่อนวันที่จะมีการเวนคืนหรือยึดทรัพย์สินนั้น ซึ่งประเด็นที่น่ากังวลคือ หลักการยึดทรัพย์สินโดยอ้อม (indirect expropriation) หมายถึงการกระทำใดบ้าง ซึ่งหากตีความอย่างกว้างอาจหมายถึง การกระทำใดๆ ที่ทำให้การประกอบธุรกิจของนักลงทุนสหรัฐฯ เป็นไปไม่ได้ด้วยความยากลำบากจากเดิมเมื่อเข้ามาลงทุนต่างๆ ที่ในความเป็นจริงยังไม่มี การเข้ายึดทรัพย์สินทางกายภาพ (physical expropriation) เลยก็เป็นได้

นอกจากนี้ การมีข้อตกลง FTA โดยไม่มีข้อจำกัดใดๆ เลย จะทำให้ไทยไม่สามารถเลือกการลงทุนที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศได้อีก เนื่องจากตามที่สหรัฐฯ เรียกร้อง ไทยจะไม่สร้างข้อกำหนดหรือเงื่อนไขใดๆ (performance requirement) ที่สหรัฐฯ มองว่าเป็นการจำกัดหรือขัดขวางการลงทุน และอาจทำให้นักลงทุนสหรัฐฯ ไม่ได้ประโยชน์เต็มที่จากการลงทุน หรือไม่สามารถบริหารจัดการการลงทุนได้อย่างเต็มที่ ซึ่งไทยน่าจะกำหนดข้อสงวนบางประการ เช่น การมีบัญชีแนบท้ายไว้สำหรับอาชีพหรือธุรกิจท่องเที่ยวบางประเภทที่ไทยยังต้องการสงวนไว้ หรือการระบุสิทธิในการให้ priority กับการลงทุนบางประเภทที่เป็นประโยชน์มากกับประเทศไทยไว้ในข้อบทเรื่อง non-confirming measures ไว้ด้วย เพื่อเปิดโอกาสให้ไทยสามารถหาเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการธุรกิจนั้นๆ โดยไม่ถือว่าผิดพันธกรณีที่มีต่อสหรัฐฯ

แม้ธุรกิจท่องเที่ยวจะได้เปิดเสรีให้นักลงทุนสหรัฐฯ มานานแล้ว แต่ไทยก็ควรเร่งพัฒนาศักยภาพธุรกิจท่องเที่ยวที่ไทยมีโอกาสเข้าทำตลาดในสหรัฐฯ เองด้วย เช่น ธุรกิจผลิตสินค้า/ของที่ระลึก ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่ไทยมีความถนัด ซึ่งจะเป็นการเพิ่มโอกาสและสร้างตลาดให้กับวิสาหกิจขนาดเล็กและขนาดย่อมและเพิ่มรายได้ให้กับประเทศทางอ้อมอีกด้วย

ในขณะเดียวกัน ควรเพิ่มศักยภาพให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติด้วย ซึ่งรวมถึงความสามารถในการร่วมลงทุนกับนักลงทุนต่างชาติ (ไม่จำกัดว่าต้องเป็นสหรัฐฯ) ในการบำบัดน้ำเสีย และขยะมูลฝอย ทั้งนี้เพื่อป้องกันการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่จะขยายตัวอย่างต่อเนื่องในระยะอีก 10 ข้างหน้า

บรรณานุกรม

- Antiweiler, W., B. Copeland ; and M.S. Taylor; “Is Free Trade Good for the Environment?”, *NBER Working Paper*, 1998, w6707.
- U.S. Department of Commerce, International Trade Administration, Office of Travel and Tourism Industries from the Bureau of Economic Analysis.
- World Bank, (2003) *Thailand Environment Monitor*.
- การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (2522) พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พศ. 2522 กรุงเทพฯ, ม.ป.พ.
- โครงการศึกษาความเหมาะสมของค่าบริการและองค์การบริหารของท้องถิ่นที่จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียและระบบกำจัดมูลฝอย; สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, ตุลาคม 2543.
- โครงการจัดทำแผนการปรับโครงสร้าง วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมรายสาขา (2549), เสนอต่อสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมโดยศูนย์บริการวิชาการ เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พฤษภาคม 2549.
- ชัยนต์ ดันดิวิศาการ; วัชรียา โตสงวน และ เพลินพิศ สัตย์สงวน (2540) โครงการศึกษาศักยภาพการแข่งขันการค้าบริการของไทย, เสนอต่อ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์.
- ชัยนต์ ดันดิวิศาการ (2549) นโยบายการค้าระหว่างประเทศของไทยช่วงปี 2543-2549, เอกสารวิจัยหมายเลข 5, โครงการ WTO Watch.
- ภาคภูมิ สีนุช (2547), ผลกระทบจากการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวต่อรายได้และการจ้างงานของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ: กรณีศึกษาโดยใช้แบบจำลองปัจจัยการผลิต-ผลผลิตภาค, วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มิ่งสรรพ ขาวสอาด และอัครพงศ์ อันทอง (2547) ความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง <http://www.tat.or.th/e-journal/article-01.html>
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2544) โครงการศึกษาเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวแห่งชาติช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (2545-2549) ม.ป.พ.
- สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎามนตรี (2544) รายงานการสำรวจพฤติกรรมทางการเดินทางของนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศพ.ศ.2544 (นอกฤดูท่องเที่ยว), พฤษภาคม.
- องค์การท่องเที่ยวโลก (2540) “พยากรณ์การท่องเที่ยวโลกในทศวรรษที่ 2000,” วารสารการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, กุมภาพันธ์.