



ศึกษาและวิเคราะห์หน้าที่รับผิดชอบของ อ.ส.ท. ตามพระราชกฤษฎีกา

จากหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาลที่ควรดำเนินการในบทที่ 2 นั้น จะเห็นได้ว่าเป็นงานที่กว้างขวางมากและต้องอาศัยความร่วมมือประสานงานจากหลายหน่วยงานในการดำเนินงานส่งเสริมการท่องเที่ยวและการระดมใช้ทรัพยากรให้ได้ประโยชน์คุ้มค่าที่สุด และที่สำคัญมากก็คือ หน่วยงานที่ทำหน้าที่แทนรัฐบาลในการส่งเสริมการท่องเที่ยวจะต้องได้รับความสนใจและสนับสนุนจากรัฐบาลอย่างแท้จริง จึงจะสามารถดำเนินการแทนรัฐบาลได้อย่างครบถ้วนและได้ผลสูงสุด ดังนั้นในการที่จะศึกษาและวิเคราะห์หน้าที่รับผิดชอบของ อ.ส.ท. ตามพระราชกฤษฎีกาว่าได้กำหนดการทำหน้าที่แทนรัฐบาลในการส่งเสริมการท่องเที่ยวได้อย่างครบถ้วนหรือไม่นั้น ก็ควรที่จะศึกษาถึงประวัติและวิวัฒนาการของการส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศไทยตั้งแต่แรกเริ่มมาจนถึงปัจจุบัน ว่าได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนจากรัฐบาลมากเพียงใด เพราะย่อมจะมีผลต่อการดำเนินงานส่งเสริมการท่องเที่ยวของ อ.ส.ท. อย่างแน่นอน

ก. ประวัติการส่งเสริมการท่องเที่ยวในประเทศไทย¹

การส่งเสริมการท่องเที่ยวครั้งแรกเริ่มขึ้นด้วยความริเริ่มของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ครั้งทรงดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการรถไฟ (อธิบดีกรมรถไฟ) พระองค์ทรงสนพระทัยในเรื่องการท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก ถึงกับได้ส่งเรื่องราวเกี่ยวกับเมืองไทยไปเผยแพร่ในสหรัฐอเมริกา และได้เริ่มจัดตั้งแผนกโฆษณาของการรถไฟขึ้นในราว พ.ศ. 2476 ซึ่งทำหน้าที่ดำเนินการรับรองให้ความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวที่เข้ามาในเมืองไทย รวมทั้งการโฆษณาเผยแพร่เมืองไทยให้เป็นที่รู้จักของชาวต่างประเทศ

¹ อ.ส.ท. "ประวัติความเป็นมาของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในประเทศไทย," ผลงานในรอบ 5 ปีของ อ.ส.ท. 2503-2507, หน้า 11-17.

แรกที่เคียวนั้นได้ตั้งสำนักงานที่กรมรถไฟ เชียงสะพานนพวงศ์ ต่อมาได้ย้ายมาตั้งที่
 สถานีรถไฟหัวลำโพง ซึ่งเป็นแผนกประชาสัมพันธ์รถไฟในปัจจุบันนี้ ต่อมาพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
 กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินได้ย้ายไปทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดี (รัฐมนตรี) กระทรวง
 พาณิชยและคมนาคม งานคานการส่งเสริมการทองเที่ยวจึงย้ายไปอยู่ที่กระทรวงพาณิชย์ และ
 ยังคงทำงานกับกรมรถไฟ มีสำนักงานตั้งที่ถนนเจริญกรุงหน้าไปรษณีย์กลาง และยังคงปฏิบัติ
 งานคานการส่งเสริมการทองเที่ยวอยู่อย่างเดิม คือรับรองให้ความสะดวกแก่ักทองเที่ยว มีการ
 อบรมมัตถุเทศก ซึ่งงานเหล่านี้ดำเนินโดยไม่ได้รับงบประมาณจากรัฐบาล

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 แล้ว การส่งเสริมการ
 ทองเที่ยวได้ชะงักไประยะหนึ่ง เพราะความยุ่งยากทางการเมืองและสถานการณ์การค้า
 ภายในประเทศ จนกระทั่ง พ.ศ. 2479 กระทรวงเศรษฐการได้เสนอโครงการส่งเสริม
 อุตสาหกรรมทองเที่ยวภายในประเทศต่อคณะรัฐมนตรี โดยวางวัตถุประสงค์และแผนงานขึ้น
 3 ประการคือ

1. งานโฆษณาชักชวนนักทองเที่ยว
2. งานรับรองนักทองเที่ยว
3. งานบำรุงสถานที่ทองเที่ยวและที่พัก

โครงการนี้เสนอให้จัดเป็นงานของสมาคมการทองเที่ยว คณะรัฐมนตรีได้ประชุมมีมติรับ
 หลักการในคานการส่งเสริมการทองเที่ยว แต่ไม่รับหลักการในการจัดตั้งเป็นรูปสมาคม และ
 ได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งสำหรับดำเนินงาน โดยมีกระทรวงเศรษฐการเป็นผู้
 ดำเนินการ เชิญผู้แทนกระทรวงธรรมการ กระทรวงมหาดไทย กรมรถไฟ กรมศิลปากร
 สำนักงานโฆษณาการและสำนักพระราชวังมาร่วมเป็นกรรมการ

คณะกรรมการดำเนินงานได้ประชุมพิจารณาที่จะดำเนินงานส่งเสริมอุตสาหกรรม
 ทองเที่ยวเมื่อวันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2479 เห็นสมควรจัดตั้งเป็นรูปบริษัท โดยรัฐบาลเป็น
 ทุนใหญ่และให้เงินบำรุง (subsidy) เป็นรายปี ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในคานการบริหาร
 งานบุคคล แต่เมื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีแล้ว คณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยเพราะเกรงว่าจะขาดทุน
 จึงโคลงมติมอบให้เป็นงานของกระทรวงเศรษฐการดำเนินงานต่อไปตามที่เห็นสมควร เพราะ
 มีแผนกส่งเสริมพาณิชย์และทองเที่ยวในกรมพาณิชย์อยู่แล้ว

ต่อมาในต้นเดือนเมษายน พ.ศ. 2480 กระทรวงมหาดไทยได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามรายงานของข้าหลวงประจำจังหวัดปัตตานีว่า มีความประสงค์จะนำไทยอิสลามชาวจังหวัดปัตตานีเดินทางเข้ามากรุงเทพฯ และไปเชียงใหม่ อันเป็นการปฏิบัติการตามนโยบายที่ข้าหลวงประจำจังหวัดได้เสนอไว้ต่อนายกรัฐมนตรีในโอกาสที่ไปราชการจังหวัดปัตตานี เพื่อให้มีความสัมพันธ์อันน่าใจระหว่างชาวไทยที่ต่างศาสนา และได้มีโอกาสพบปะเยี่ยมเยียนข้าราชการผู้ใหญ่ในคณะรัฐบาล ข้าหลวงประจำจังหวัดจึงขอให้กระทรวงมหาดไทยช่วยเหลือ 4 ประการ คือ

1. ลดค่าโดยสารรถไฟ
2. ข้าหลวงประจำจังหวัดจะตักน้ำคณะและขอเบิกจ่ายค่าพาหนะและค่าเบี้ยเลี้ยง
3. ขอโอกาสให้ได้เข้าพบปะทานผู้ใหญ่ในราชการ
4. ขอให้กระทรวงมหาดไทยส่งจังหวัดต่าง ๆ ที่จะเดินทางไปเยี่ยมเยียนช่วยเหลือ

เรื่องที่ 1 โดยเฉพาะจังหวัดพระนครขอให้จัดหาพาหนะให้

คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งรับเรื่องไปพิจารณา อนึ่ง ในการประชุมคราวนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับกิจการท่องเที่ยวว่า ไม่เห็นด้วยกับการดำเนินงานในรูปนี้ ไม่อยากให้อ่างเรื่องศาสนาควรทำคล้ายแบบของประเทศญี่ปุ่น คือจัดให้มีการท่องเที่ยวในประเทศเพื่อให้พลเมืองประสานสามัคคีกันและเศรษฐกิจดีขึ้นด้วย โดยจัดทำเป็น Tourist Bureau ถ้ายังไม่พร้อมก็ควรดำเนินการทางสำนักงานโฆษณาการ แสดงว่าแนวความคิดเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้มีอิทธิพลขึ้นแล้วในวงการบริหารประเทศ แต่ขอเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวก็ยังคงไม่ได้รับการพิจารณา จนกระทั่งอีก 20 ปีต่อมา

หลังจากคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นได้พิจารณาเรื่องการส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและการนำชาวไทยอิสลามจังหวัดปัตตานีมาท่องเที่ยวในพระนครและเชียงใหม่แล้ว ได้นำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ในที่สุดคณะรัฐมนตรีลงมติมอบเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวให้กระทรวงเศรษฐกิจเป็นเจ้าของเรื่องและดำเนินการต่อไป จนกระทั่งเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 กิจการจึงหยุดชั่วคราว

ครั้นเมื่อ พ.ศ. 2492 คณะรัฐมนตรีได้หยิบยกเรื่องการส่งเสริมการท่องเที่ยวขึ้นมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เพื่อปรับปรุงหน่วยงานและขยายกิจการให้กว้างขวางยิ่งขึ้น จึงได้มีมติดังต่อไปนี้

1. ถ้ามีชาวต่างประเทศจะมาดำเนินการเปิดโรงแรมขึ้นใหม่ในประเทศแล้ว ก็ให้ทางราชการร่วมมือด้วยได้
2. ให้กระทรวงการต่างประเทศหาทางเจรจากับต่างประเทศชักจูงให้มาดำเนินการเปิดโรงแรมขึ้นในประเทศ
3. ให้กรมโฆษณาการร่างโครงการปรับปรุงหน่วยงานส่งเสริมการท่องเที่ยวเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยด่วน

ในปลายปี พ.ศ. 2492 รัฐบาลได้กำหนดที่จะจัดงานแสดงพิพิธภัณฑ์สรรพสินค้าตะวันออกไกล ระหว่างวันที่ 5 ธันวาคม ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2493 ดังนั้นเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ที่จะเดินทางมาจากต่างประเทศเพื่อมาเที่ยวชมงานหรือเข้าร่วมในงานแสดง คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้กรมโฆษณาการพิจารณากิจการด้านนี้ ตลอดจนสถานที่พักอาศัยให้เช่าและโรงแรม โดยให้เพิ่มเป็นงานในหน้าที่ของกรมโฆษณาการที่จะพิจารณาวางโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยว ฉะนั้นกรมโฆษณาการจึงได้ทำความตกลงกับกระทรวงเศรษฐการ (ซึ่งสมัยนั้นมีชื่อว่า กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม) ขอโอนกิจการส่งเสริมการท่องเที่ยวมาขึ้นอยู่กับกรมโฆษณาการ สำนักนายกรัฐมนตรี และเรียกส่วนงานนี้ว่า "สำนักงานส่งเสริมการท่องเที่ยว" โดยกรมโฆษณาการได้เชิญผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมประชุมและตกลงกันดังต่อไปนี้

1. เตรียมสถานที่ไว้รับรองชาวต่างประเทศให้เพียงพอเท่าที่พึงกระทำได้ โดยขอความร่วมมือจากบรรดาเจ้าของโรงแรมที่มีอยู่แล้วให้ดัดแปลงแก้ไขให้ดีขึ้น และรับรองผู้มาเที่ยวได้มากขึ้น ขอความร่วมมือจากคหบดีที่มีบ้านเรือนหรืออาคารหลายแห่งให้เปิดโอกาสได้ใช้เป็นที่พักของผู้มาเที่ยว และถ้ามีทางทำได้ก็สมควรที่จะก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารของทางราชการเป็นโรงแรมขึ้นใหม่ให้เป็นการถาวรสืบไป และการจัดโรงแรมนี้จะต้องฝึกหัดเจ้าหน้าที่โรงแรมไว้ให้มีสมรรถภาพดีด้วย

2. เตรียมเรื่องเกี่ยวกับสาธารณสุข ไม่ให้มีความเคียดแค้นเจ็บป่วยขึ้นในระหว่างที่ชาวต่างประเทศเข้ามาพักกันมาก ๆ

3. ขอความสะดวกเรื่องหนังสือเดินทางเข้ามาประเทศไทยของผู้ที่จะนำสินค้าเข้ามาแสดงในงาน ตลอดจนผู้เข้าชมที่จะพักอยู่ในประเทศไทย

4. ขอความสะดวกในเรื่องยกเว้นภาษีขาเข้าเกี่ยวกับการนำสินค้าเข้ามาแสดง เว้นแต่จะได้นำสินค้านั้น ๆ ออกจำหน่ายในระหว่างงาน หรือเมื่อหมดงานแล้วจึงควรเสียภาษีขาเข้า

5. จัดการสื่อสารให้ได้รับความสะดวก เช่น การโทรเลข โทรศัพท์ และการไปรษณีย์

6. จัดยานพาหนะไว้ให้พอเพียงและพร้อมเพรียง

7. จัดเตรียมการนำชมโบราณสถานและทัศนียภาพในประเทศไทย เทาที่จะไปชมได้ เพราะชาวต่างประเทศที่เข้ามาเที่ยวชมจะไม่ชมแต่เฉพาะในงาน แต่อาจจะไปเที่ยวชมสถานที่ต่าง ๆ ในจังหวัดพระนครและต่างจังหวัดอีกด้วย

ต่อมากิจการส่งเสริมการท่องเที่ยวได้ตื่นตัวเป็นอย่างมาก เช่น สภาเศรษฐกิจได้เสนอรัฐบาลเกี่ยวกับรัฐบาลนิวซีแลนด์ได้ให้ผู้เชี่ยวชาญทางการท่องเที่ยวมาช่วยแนะนำด้านอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทย เป็นต้น กรมโฆษณาการจึงได้ยกระดับสำนักงานส่งเสริมการท่องเที่ยวซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกรมโฆษณาการให้มีฐานะเทียบเท่ากอง เรียกว่า "สำนักงานท่องเที่ยว"

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2502 ภายหลังจากปฏิวัติ รัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว จึงได้ดำเนินการส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างแท้จริงโดยจัดตั้งองค์การอิสระขึ้นเรียกว่า "องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย" มีเงินทุนครั้งแรกเป็นเงินจำนวนสิบสองล้านบาท ดำเนินการโดยคณะกรรมการบริหารชุดหนึ่งซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่า 9 คน และไม่เกิน 19 คน อยู่ภายใต้การควบคุมของนายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย ซึ่งในระยะแรกได้อาศัยอาคารของกรมประชาสัมพันธ์ เป็นสำนักงาน ต่อมาได้ย้ายสำนักงานไปเปิดดำเนินการ ณ สำนักงานถนนศรีอยุธยา และเมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2505 ได้เปิดสำนักงานใหญ่ที่อาคาร 2 ถนนราชดำเนินมาจนถึงปัจจุบันนี้

สรุป ตามประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการของการส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศไทยแล้ว ก็จะได้เห็นว่ารัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญและส่งเสริมสนับสนุนอย่างจริงจังมาตั้งแต่ต้น เพราะที่ได้เริ่มมีการส่งเสริมการท่องเที่ยวนั้นก็เนื่องมาจากความสนพระทัยของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ทรงริเริ่มดำเนินการขึ้น โดยที่การดำเนินงานนั้นไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลที่จะจัดสรรเงินงบประมาณให้ดำเนินการ และต่อมาได้มีการเสนอแนะให้จัดตั้งเป็นหน่วยงานอิสระในรูปแบบบริษัท โดยรัฐบาลเป็นหุ้นใหญ่และให้เงินบำรุงเป็นรายปี ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในด้านการบริหารงาน แต่รัฐบาลไม่อนุมัติเพราะเกรงว่าจะขาดทุน ฉะนั้นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวจึงยังกระจายอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งทำหน้าที่ส่งเสริมการท่องเที่ยวเกี่ยวกับเรื่องที่เกิดขึ้นในระยะสั้นเท่านั้น และเมื่อมีงานส่งเสริมการท่องเที่ยวมากขึ้นรัฐบาลจึงให้รวมหน่วยงานที่กระจายอยู่นั้นเป็นหน่วยงานเดียวโดยอยู่ในความรับผิดชอบของกรมโฆษณาการ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2502 จึงได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการท่องเที่ยวขึ้นเป็นหน่วยงานอิสระโดยเฉพาะ นับเป็นเวลานานถึง 26 ปีตั้งแต่ที่มีการริเริ่มงานส่งเสริมการท่องเที่ยวในประเทศไทย เพิ่งจะได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างจริงจังขึ้น ซึ่งถ้าหากว่าในช่วงระยะเวลา 26 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้ให้การสนับสนุนส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างแท้จริงแล้ว ก็อาจจะทำให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทยเจริญเติบโตก้าวหน้ามากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ก็ว่าได้

ข. วิเคราะห์การจัดตั้งและหน้าที่รับผิดชอบของ อ.ส.ท. ตามพระราชกฤษฎีกา

เมื่อรัฐบาลคณะปฏิวัติได้ตระหนักถึงความสำคัญของการท่องเที่ยว จึงได้ก่อตั้งสำนักงานท่องเที่ยวขึ้นเป็นองค์การอิสระ เรียกว่า "องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย" โดยจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์ของ อ.ส.ท. ไว้ดังต่อไปนี้คือ²

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 20-21.

1. ส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้เป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจของชาติ และเผยแพร่ประเทศไทยในด้าน วัฒนธรรม ศิลปกรรม ประเพณี นาฏศิลป์ การกีฬา และกิจการอย่างอื่นอันเป็นการชักจูงหรือเป็นที่สนใจแก่นักท่องเที่ยว
2. ช่วยเหลือ แนะนำ และร่วมมือในการจัดและดำเนินงานอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของเอกชน
3. สำรวจ จัดสร้าง ส่งเสริม หรือบูรณะสถานที่อันเหมาะสมสำหรับการท่องเที่ยว
4. ติดตามร่วมมือกับองค์การหรือสมาคมส่งเสริมการท่องเที่ยวทั้งในและนอกราชอาณาจักร
5. ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ในกรณีที่เอกชนไม่สามารถจะกระทำได้โดยลำพัง หรือในกรณีที่ทางราชการมอบหมาย
6. ประชุมธุรกิจอื่น ๆ อันเกี่ยวแก่หรือเพื่อประโยชน์ของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

จากวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง อ.ส.ท. ตามพระราชกฤษฎีกา ก็นับได้ว่าสิ่งเหล่านี้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของ อ.ส.ท. ในการดำเนินงานส่งเสริมการท่องเที่ยวแทนรัฐบาลนั่นเอง ซึ่งหน้าที่รับผิดชอบของ อ.ส.ท. ตามพระราชกฤษฎีกานี้เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับหน้าที่ที่รัฐบาลควรรับผิดชอบในบทที่ 2 แล้ว จะเห็นได้ว่ามีขอบเขตของการดำเนินงานแคบกว่า เพราะยังมีอีกหลายประการที่มิได้กำหนดไว้ในหน้าที่ของ อ.ส.ท. ตามพระราชกฤษฎีกา ดังที่ปรากฏในตารางเปรียบเทียบที่ 6

ตารางที่ 6 เปรียบเทียบหน้าที่รับผิดชอบของรัฐบาลกับ อ.ส.ท. ตามพระราชกฤษฎีกา

หน้าที่รับผิดชอบของ รัฐบาล

หน้าที่รับผิดชอบของ อ.ส.ท.
ตามพระราชกฤษฎีกา

1. กำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวและการวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับชาติ

ตารางที่ 6 (ต่อ)

หน้าที่รับผิดชอบของรัฐบาล

หน้าที่รับผิดชอบของ อ.ส.ท.
ตามพระราชกฤษฎีกา

- | | |
|--|--|
| <p>2. การพัฒนาสิ่งดึงดูดใจทางการท่องเที่ยว และสร้างสรรสถานที่ท่องเที่ยวแห่งใหม่</p> <p>3. การอนุรักษ์ธรรมชาติและส่งเสริมสมบัติทางวัฒนธรรม</p> <p>4. การควบคุมมาตรฐานและจัดระเบียบธุรกิจท่องเที่ยวของเอกชน</p> <p>5. การฝึกอบรมวิชาชีพทางการท่องเที่ยว</p> <p>6. การเผยแพร่โฆษณาและส่งเสริม</p> <p>7. การส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อสวัสดิการสังคมและเยาวชน</p> <p>8. การวิจัยและรวบรวมสถิติทางการท่องเที่ยว</p> | <p>1. สำรวจ จัดสร้าง ส่งเสริม หรือบูรณะสถานที่อันเหมาะสมสำหรับการท่องเที่ยว</p> <p>2. ส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้เป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจของชาติและเผยแพร่ประเทศไทยในค่านิยมศิลปกรรม ประเพณี นาฏศิลป์ การกีฬา และกิจการอย่างอื่นอันจะเป็นการชักจูงหรือเป็นที่สนใจแก่นักท่องเที่ยว</p> |
|--|--|

ตารางที่ 6 (ต่อ)

หน้าที่รับผิดชอบของรัฐบาล	หน้าที่รับผิดชอบของ อ.ส.ท. ตามพระราชกฤษฎีกา
9. การเข้าร่วมในสหพันธ์หรือสมาคม ส่งเสริมการท่องเที่ยวนานาชาติ	3. ติดต่อร่วมมือกับองค์การหรือสมาคม ส่งเสริมการท่องเที่ยวทั้งในและนอก ราชอาณาจักร
10. การส่งเสริมการลงทุนของเอกชนหรือ เป็นคู่ประกอบการลงทุนในกรณีที่ทำเป็น	4. ช่วยเหลือ แนะนำ และร่วมมือในการจัด และดำเนินงานอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ของเอกชน
11. การอำนวยความสะดวกในเรื่องพิธีการ เข้าเมืองและการให้ข่าวสารทางการ ท่องเที่ยว	5. ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในกรณีที่ เอกชนไม่สามารถจะกระทำได้โดยลำพัง หรือในกรณีที่ทางราชการมอบหมาย
12. การประสานงานกับหน่วยราชการและ เอกชน	6. ประกอบธุรกิจอื่นอันเกี่ยวแก่หรือเพื่อ ประโยชน์ของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

ผลจากการเปรียบเทียบจะแยกพิจารณาได้ดังนี้

เนื่องจากหน้าที่รับผิดชอบของ อ.ส.ท. ตามพระราชกฤษฎีกานั้นไม่ได้กำหนดให้ครอบคลุมถึงหน้าที่อันควรรับผิดชอบของรัฐบาลไว้ครบถ้วน และบางประการก็มีขอบเขตความรับผิดชอบแคบกว่า จึงทำให้การดำเนินงานของ อ.ส.ท. ประสบอุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ ในการดำเนินงานคือ

ประการที่ 1 หน้าที่ของ อ.ส.ท. ตามพระราชกฤษฎีกานั้นไม่ได้ระบุให้มีการกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวและการวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยวในระดับชาติ และรัฐบาลก็ยังไม่ได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวให้แน่ชัดและจริงจังเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในระยะ 5 ปี ไม่ว่าฉบับที่ 1 ฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3 ก็ตาม ได้มีการกล่าวถึงความสำคัญและนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวไว้แต่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น คือ

ในฉบับที่ 1 "กิจกรรมที่จะส่งเสริมเพิ่มรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศ และที่จะช่วยส่งเสริมกิจกรรมอื่น ๆ ของเอกชน เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยวในประเทศและกิจกรรมโรงแรม เป็นต้น"³

ในฉบับที่ 2 23. แนวทาง แนวทางการส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีดังนี้
23.1 ขยายงานโฆษณาและงานเผยแพร่ในต่างประเทศให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยร่วมมือและประสานงานกับบริการเอกชนในด้านนี้ และบริษัทการบินระหว่างประเทศ

³สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติระหว่างระยะ
เวลา พ.ศ. 2504-2506 และ พ.ศ. 2507-2509 ระยะที่สอง (2507-2509) (ไม่ปรากฏ
สถานที่พิมพ์, 2507), หน้า 150.



23.2 ปรับปรุงระเบียบและวิธีการต่าง ๆ เพื่อจะอำนวยความสะดวกและให้ความสะดวกทุกด้านแก่นักทัศนาร โดยเฉพาอย่างยิ่ง การเดินทางเข้าออกทั้งภายในและต่างประเทศ⁴

ในฉบับที่ 3 ซึ่งคลุมช่วง 2515-2519 เป็นแผนที่กำลังถือใช้ในปัจจุบันนี้ ได้กล่าวไว้เพียง 2 หน้า คือ

ในระยะของแผนฉบับที่ 3 นี้รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว ดังนี้

1. สำรวจและจัดทำแผนหลักการพัฒนาการส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศไทยขึ้นเพื่อให้แล้วเสร็จโดยด่วน
2. ประสานงานและส่งเสริมส่วนราชการและเอกชนเพื่อพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวภายในประเทศให้เป็นที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวให้มากขึ้น ทั้งนี้ จะได้ทำการสำรวจและกำหนดให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว พร้อมกับศึกษารายละเอียดของแต่ละแห่งแล้วทำโครงการ ตลอดจนวิธีการส่งเสริมการพัฒนาสถานที่ที่กำหนดโดยดำเนินการตามแผนเป็นปี ๆ ไป
3. ประสานงานและแก้ไขข้อบกพร่องและข้อบังคับที่ล้าสมัยต่าง ๆ ที่มีอยู่เกี่ยวกับการบริการท่องเที่ยวโดยรับควน โดยเฉพาะระเบียบการที่ทำความระอาใจ
4. ให้ความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยวอย่างเพียงพอ
5. ส่งเสริมและริเริ่มในการตกแต่งบริเวณในเชิงความ รักษาความสะอาด ส่งเสริมการจัดสถานที่พักผ่อน เช่น สวนดอกไม้ สวนสาธารณะ สถานที่เดินเล่น

⁴สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สอง พ.ศ. 2510-2514 (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2510); หน้า 228-229.

6. สนับสนุนและให้ความร่วมมือแก่วิสาหกิจบริการของเอกชน ตลอดจนคำแนะนำในด้านนี้แก่นักท่องเที่ยว เช่น สมาคมโรงแรม และ สมาคมบริการนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการโฆษณาเผยแพร่ เพื่อจูงใจให้คนมาท่องเที่ยวมากขึ้น ทั้งนี้ รวมทั้งการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่มีคุณภาพและบริกรของบริการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวต่าง ๆ ด้วย⁵

เนื่องจากแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินี้เป็นนโยบายและแผนงานหลักของชาติ หน่วยงานต่าง ๆ จะได้อธิเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงาน และได้มีการวางลำดับความสำคัญในการปฏิบัติงานลดหลั่นกันตามลำดับ ฉะนั้นตามที่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้ง 3 ฉบับได้มีการกล่าวถึงเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวไว้แต่เพียงเล็กน้อยดังกล่าว ก็สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลยังมิได้มองเห็นความสำคัญในการกำหนดนโยบายอันแน่นอนที่จะส่งเสริมและเร่งรัดการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างจริงจัง โดยเน้นการดำเนินงานส่งเสริมการท่องเที่ยวแต่เพียงบางเรื่องเท่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่ก็ได้แก่การส่งเสริมเผยแพร่โฆษณา การอำนวยความสะดวกในเรื่องระเบียบพิธีการเข้าเมือง เป็นต้น ส่วนเรื่องอื่น ๆ ก็ได้กล่าวไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่จริงจังเท่าใดนัก ดังนั้นจากการที่รัฐบาลมิได้กำหนดไว้เป็นนโยบายที่แน่นอนเนื่องจากไม่เห็นความสำคัญของการท่องเที่ยวนี้ก็มีผลกระทบสะท้อนต่อการดำเนินงานของ อ.ส.ท. ทั้งทางด้านงบประมาณและความร่วมมือจากหน่วยราชการและธุรกิจเอกชน คือ

ด้านงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณของรัฐบาลไทยในปัจจุบันนี้ได้กำหนดประเภทของงบประมาณออกเป็น 2 ประเภท คือ⁶ ก. งบโครงการพัฒนา
ข. งบบริหารทั่วไป

⁵ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สาม พ.ศ. 2515-2519 (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2510), หน้า 320-322.

⁶ ข้อมูลจากฝ่ายงบประมาณและการบัญชีของ อ.ส.ท.

ก. งบโครงการพัฒนา หมายถึงงบประมาณซึ่งแต่ละหน่วยงานจะต้องยื่นเสนอโครงการที่ตนต้องการจะปฏิบัติต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้าโดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศในระยะ 5 ปี ซึ่งมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกับสำนักงานประมาณเป็นผู้พิจารณาโครงการพัฒนาเหล่านี้ หากเห็นว่าโครงการพัฒนาใดมีความเหมาะสมก็จะตั้งงบประมาณประจำปีเป็นการผูกพันไว้ล่วงหน้าต่อไป

ข. งบบริหารทั่วไป คืองบประมาณที่มีใช้เป็นเรื่องของโครงการพัฒนา หากแต่เป็นงบประมาณใช้จ่ายประจำปีตามปกติของหน่วยงานหรือองค์ที่ต่องใช้จ่ายตามความจำเป็นเร่งด่วนเท่านั้น

สำหรับโครงการงานของ อ.ส.ท. นั้น สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่ได้รวมเอาแผนงานของ อ.ส.ท. ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจของชาติในระยะเวลา 5 ปี ดังนั้น อ.ส.ท. จึงได้รับงบประมาณประเภทบริหารทั่วไปแต่เพียงประเภทเดียวซึ่งไม่มีการผูกพันล่วงหน้า โดยสำนักงานประมาณเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาอย่างเต็มที่ และเนื่องจากงบประมาณประเภทนี้มักจะมีผู้ขอเกินปริมาณเงินที่มีอยู่เสมอ จึงทำให้สำนักงานประมาณไม่สามารถจัดสรรให้ครบจำนวนตามที่ต้องการได้ และ อ.ส.ท. เป็นเพียงหน่วยงานรัฐวิสาหกิจไม่มีโอกาสเข้าไปแถลงชี้แจงความจำเป็นในที่ประชุมในระดับรัฐมนตรีได้ จึงถูกตัดทอนงบประมาณที่ขอไปเป็นประจำ ทำให้งบประมาณประจำปีของ อ.ส.ท. ที่ได้รับจากรัฐบาลไม่พอเพียงที่จะปฏิบัติงานได้เต็มที่เท่าที่ควร ซึ่งความไม่พอเพียงของงบประมาณนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อยู่เสมอมา เช่น ดอกเตอร์บูลล็อกผู้เชี่ยวชาญของสหประชาชาติได้เสนอแนะต่อรัฐบาลเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2516 ว่า "อ.ส.ท. ควรได้รับงบประมาณเพิ่มมากขึ้นแต่ละปี นับตั้งแต่ปัจจุบันไปจนถึงระยะเวลาตามแผน 5 ปีฉบับต่อไป ทั้งนี้โดยให้มีสัดส่วนกับจำนวนนักท่องเที่ยวที่มีเพิ่มมากขึ้น"⁷

ค่านความรวมมือจากหน่วยราชการและธุรกิจเอกชน แม้วารัฐบาลจะได้ระบุดังความรวมมือของหน่วยราชการและธุรกิจเอกชนเกี่ยวกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวไว้ในแผน

⁷Theodore Bullockus, op. cit., p. 116.

พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ก็เป็นกรกล่าวอย่างกว้าง ๆ โดยที่รัฐบาลไม่ได้เน้นถึงความสำคัญของการส่งเสริมการท่องเที่ยวไว้ในนโยบายของชาติ ดังนั้นหน่วยงานราชการหรือธุรกิจเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวจึงไม่ได้ให้ความร่วมมือประสานงานกับ อ.ส.ท. ในการดำเนินงานส่งเสริมการท่องเที่ยวเท่าที่ควร เช่น การไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานราชการที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่ธุรกิจท่องเที่ยวเอกชน ในกรณีการกำหนดให้สายการบิน สายการบินเดินเรือ หรือผู้ประกอบการขนส่งทางรถไฟ ทางถนน ต้องจ่ายเงินค่าล่วงเวลาให้แก่เจ้าหน้าที่กองตรวจคนเข้าเมือง เมื่อนำผู้โดยสารเข้าเมืองนอกเวลาราชการ โดยถือจำนวนผู้โดยสารที่เข้ามาเทียบยานพาหนะเป็นเกณฑ์ แทนที่จะถือจำนวนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานล่วงเวลา ณ คำนั้น ๆ เป็นเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินตามระเบียบของหน่วยงานราชการอื่น อันทำให้บริษัทการบินต่าง ๆ ได้ดำเนินการประท้วงและร้องเรียนเรื่องนี้อยู่ตลอดมา⁸ เป็นต้น

สำหรับการสำรวจและจัดทำแผนหลักการพัฒนาการส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 นั้น ตามข้อเท็จจริงแล้วควรที่จะมีการดำเนินงานตั้งแต่แรก คือ เริ่มทำพร้อม ๆ กับที่มีการส่งเสริมการท่องเที่ยว เพราะแผนหลักนี้เป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญของการพัฒนาสิ่งดึงดูดใจทางการท่องเที่ยว และสร้างสรรสถานที่ท่องเที่ยวแห่งใหม่ ตลอดจนการอนุรักษ์ธรรมชาติและส่งเสริมสมบัติทางวัฒนธรรม คือทำให้การดำเนินงานส่งเสริมการท่องเที่ยวมีเป้าหมายที่แน่นอน ก่อให้เกิดการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานราชการและธุรกิจเอกชน ในด้านการดำเนินงานและการใช้ทรัพยากรของชาติให้เกิดประโยชน์ ซึ่งทำให้การก่อสร้างและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเป็นไปอย่างเหมาะสมไม่ทำลายสภาพแวดล้อมที่เป็นธรรมชาติ

แต่ประเทศไทย เพิ่งจะตระหนักถึงความสำคัญของแผนหลักนี้ ทั้ง ๆ ที่ได้ตั้งหน่วยงานส่งเสริมการท่องเที่ยวขึ้นมาเป็นกิจลักษณะแล้วถึง 13 ปี ซึ่งแตกต่างกับบางประเทศที่ได้มีการวางแผนหลักพัฒนาส่งเสริมการท่องเที่ยวก่อนประเทศไทยและเน้นถึงความสำคัญของการทำ

⁸ดูสำเนาหนังสือ อ.ส.ท. ที่ สร. 2900/0762 ลงวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2513.

ตามแผนหลัก ทั้ง ๆ ที่มีรายได้จากการท่องเที่ยวน้อยกว่าประเทศไทย เช่น ฟิลิปปินส์ ญี่ปุ่น อียิปต์ เปรู และมาเลเซีย เป็นต้น⁹ ดังนั้น จากการที่ไม่มีการวางแผนหลักพัฒนาส่งเสริมการท่องเที่ยวมาตั้งแต่แรกจึงทำให้ประเทศไทยสูญเสียสถานที่ท่องเที่ยวที่เคยมีความสำคัญไปตามลำดับ เช่น ตลาดน้ำวัดไทร อ่าวเภอบางขุนเทียน ชนบุรี ซึ่งเคยมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักของนักท่องเที่ยวไปทั่วโลก โดยมีนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้าไปชมเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดการแออัดสูญเสียความเป็นธรรมชาติไป จึงทำให้ตลาดน้ำวัดไทรในปัจจุบันนี้สลายตัวไปอย่างน่าเสียดาย นอกจากนี้การพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวที่สถานศึกษาอากาศศึกษาได้ดำเนินการไปอย่างไม่มี การวางแผนหรือควบคุม ธุรกิจเอกชนแข่งขันกันลงทุนก่อสร้างโรงแรมและปัจจัยสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ จึงทำให้เกิดปัญหาขึ้นคือ ความหนาแน่นของนักท่องเที่ยวมากเกินไป ก่อให้เกิดความสกปรก และเกิดน้ำเสียอันเนื่องมาจากระบบการถ่ายเทน้ำ ตลอดจนขาดแคลนน้ำบริโภค เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แมว่ารัฐบาลจะเห็นความสำคัญของการจัดทำแผนหลักการพัฒนาการส่งเสริมการท่องเที่ยวในระยะยาวไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 แต่รัฐบาลก็ไม่ได้สนับสนุนและส่งเสริมอย่างจริงจังนัก คือ อ.ส.ท. ต้องคอยรวบรวมงบประมาณจากรัฐบาลถึง 3 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516-2518 จึงได้เงินเพียงพอในการทำแผนหลัก โดยจ้างบริษัท The Netherland Institute of Tourism

Development Consultants Arnhem The Netherlands มาดำเนินการทำแผนหลักในการท่องเที่ยวของประเทศไทยในปี 2518¹⁰ เป็นจำนวนเงิน 1 ล้าน 4 แสนบาท¹¹

⁹ ส่วนกิจการต่างประเทศ อ.ส.ท. , ข่าวสารเกี่ยวกับการท่องเที่ยวนานาชาติ, ฉบับที่ 6, 9. พ.ศ. 2517.

¹⁰ Agreement for Consultants Services for A National Plan on Tourism Development in Thailand Between The Tourism Organization of Thailand Kingdom of Thailand and Netherland Insitute of Tourism Development Consultants Arnhem the Netherlands.

¹¹ ข้อมูลจากฝ่ายงบประมาณและการบัญชีของ อ.ส.ท.

ฉะนั้นจากการที่ขาดการกำหนดนโยบายในการดำเนินงานส่งเสริมและวางแผนพัฒนา การท่องเที่ยวระดับชาตินี้ ได้ทำให้ อ.ส.ท. ประสบอุปสรรคและปัญหาในการดำเนินงาน เกี่ยวกับเงินงบประมาณ ความร่วมมือประสานงานจากหน่วยงานราชการและธุรกิจเอกชน และการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ ซึ่งทำให้การดำเนินงานของ อ.ส.ท. ไม่สามารถ กระทำได้กว้างขวางเท่าที่ควร และก่อให้เกิดการสูญเสียสถานที่ท่องเที่ยวบางแห่งไป เช่น ตลาดน้ำวัดไทร เป็นต้น

ประการที่ 2 หน้าที่ในการควบคุมมาตรฐานและจัดระเบียบธุรกิจท่องเที่ยวของ เอกชนซึ่งไม่ได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อ.ส.ท. นั้น ได้ทำให้ธุรกิจท่องเที่ยวใน ประเทศไทยดำเนินไปอย่างเสรี ขาดการควบคุมและการจัดการให้อยู่ในระเบียบแบบแผน อันดีเท่าที่ควร แมว่าการประกอบธุรกิจบางสาขา เช่น การก่อสร้างและดำเนินงานโรงแรม การประกอบการขนส่ง การจัดตั้งบริษัทนำเที่ยว หรือการจำหน่ายสิ่งของที่ระลึก เป็นต้น ซึ่งมีกฎหมายระบุไว้ว่าต้องได้รับอนุญาตจากกรมตำรวจ เทศบาล กระทรวงคมนาคม หรือ กระทรวงสาธารณสุข แต่เนื่องจากหน่วยราชการต่าง ๆ ดังกล่าวมิใช่หน่วยงานที่มีความ เกี่ยวข้องและเชี่ยวชาญเฉพาะสาขาของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว จึงทำให้การควบคุมเป็นไป อย่างผิวเผินไม่ใกล้ชิดเท่าที่ควร โดยเฉพาะการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ซึ่งนับว่ามีความ สำคัญอย่างยิ่งต่อชื่อเสียงของประเทศชาตินั้น ในปัจจุบันนี้ยังไม่มีกฎหมายควบคุมการประกอบ อาชีพนี้แต่อย่างใด ทำให้มีไกด์ผี ไกด์เถื่อน ลอกลงจอโงนนักท่องเที่ยว ซึ่ง คอกเตอร์ บุคคลอื่น ผู้เชี่ยวชาญของสหประชาชาติได้เสนอแนะให้รัฐบาลและ อ.ส.ท. ดำเนินการควบคุม อัตรากำลังโรงแรมและควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ โดยให้ อ.ส.ท. เป็นผู้ออกบัตร ประจำตัวและมีอำนาจตรวจบัตรประจำตัวแก่ผู้ที่ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ทุกคนโดย เรงดวน¹² ดังเช่นในประเทศอินเดียได้กำหนดให้ผู้ที่ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ต้องผ่านการอบรมและสอบ

¹²Theodore Bullockus, op. cit., p. 116,

ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้จึงจะออกบัตรประจำตัวในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ให้¹³ แต่ อ.ส.ท. ไม่สามารถดำเนินการตามขอเสนอแนะดังกล่าวได้ เพราะยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจในเรื่องนี้แก่ อ.ส.ท. และในพระราชกฤษฎีกาก็ไม่ได้อำนาจที่ค้ำยันไว้

ส่วนร้านขายของที่ระลึกก็มักจะมีปัญหาเหมือนกัน คือ เอาเปรียบไม่ซื้อสัตว์ตอหนักทองเที่ยว เช่น มีการปลอมแปลงสินค้า ขายเกินราคา ไม่ยอมส่งของไปให้ทั้ง ๆ ที่จ่ายเงินแล้วหรือส่งไปให้แต่เป็นของที่มีคุณภาพต่ำกว่าที่ตกลงกันไว้ เป็นต้น ซึ่ง อ.ส.ท. ได้รับคำร้องเรียนและทราบดีเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้อยู่เสมอ แต่ อ.ส.ท. ก็ไม่สามารถที่ควบคุมหรือจัดการอะไรให้ได้เช่นกัน¹⁴

เกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเหล่านี้ อ.ส.ท. ได้เคยมีหนังสือลงวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2509 ถึง พญา นายกรัฐมนตรี ในเรื่องการร่างพระราชบัญญัติองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ได้เสนอขอให้ อ.ส.ท. มีอำนาจในการควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานของธุรกิจท่องเที่ยวให้รัดกุมขึ้น แต่มติจากคณะรัฐมนตรีให้ระงับเรื่องไว้ก่อน¹⁵ ฉะนั้นจึงทำให้ อ.ส.ท. มีปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมและจัดระเบียบธุรกิจเอกชนมาจนถึงปัจจุบันนี้ เพราะขาดอำนาจในการส่งเสริมการท่องเที่ยวตามกฎหมาย ซึ่งย่อมจะมีผลกระทบกระเทือนต่อชื่อเสียงและอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศโดยรวม สมควรที่รัฐบาลจะหาทางแก้ไขข้อบกพร่องโดยเร่งด่วน

¹³ คำบรรยายเกี่ยวกับเรื่องการประชาสัมพันธ์ของ อ.ส.ท. โดย พ.อ. สมชาย หิรัญกิจ แกนนิติบัญญัติโท สาขาพัฒนาชุมชน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ณ ห้องประชุม อ.ส.ท. เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2517.

¹⁴ ข้อมูลจากส่วนบริการท่องเที่ยวของ อ.ส.ท.

¹⁵ คำเนาหนังสือ อ.ส.ท. ที่ สร. 2900/3222 ลงวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2509 และหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. 0403/15998 ลงวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2509.

ประกาศที่ 3 ในพระราชกฤษฎีกาไม่ได้กำหนดให้ อ.ส.ท. มีหน้าที่ฝึกอบรมวิชาชีพทางการท่องเที่ยว แต่ในภายหลังรัฐบาลมองเห็นความสำคัญของงานด้านนี้จึงได้กล่าวไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 เกี่ยวกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวของชาติ ให้ อ.ส.ท. สนับสนุนและร่วมมือในการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่มัคคุเทศก์ และบริการของบริการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวต่าง ๆ ด้วย อย่างไรก็ตาม นโยบายข้อนี้ก็ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ในการจัดตั้งสถาบันฝึกสอนวิชาชีพทางอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่เชื่อถือได้ ทั้งเขตที่ดำเนินการอยู่ในฮาวาย อีสราเอล สิงคโปร์ ฝรั่งเศส และอังกฤษ ซึ่งมีมหาวิทยาลัย Surrey ที่ Guildford ได้จัดหลักสูตรสอนเกี่ยวกับการจัดการ การบัญชี ของโรงแรม เทคนิคในการจัดหาเพื่อสนองความต้องการและส่งเสริมการขาย เป็นต้น¹⁶ ทั้งนี้เนื่องมาจากการที่ไม่มีข้อกำหนดตามกฎหมายที่จะควบคุมให้บริการของบริการท่องเที่ยวต่าง ๆ ให้อุตสาหกรรมที่โดยมาตรฐานเสียก่อน ดังนั้น อ.ส.ท. จึงได้มีหนังสือถึงเลขาธิการบริหารของนายกรัฐมนตรี เรื่องจำนวนห้องของโรงแรมในกรุงเทพฯ และการเปิดสอนวิชาการโรงแรม ก็มีหนังสือถึง พลเอก นายกรัฐมนตรี จอมพล ถนอม กิตติขจร เรื่องขอให้กระทรวงศึกษาธิการเปิดสอนหลักสูตรวิชาการโรงแรม¹⁷ แต่จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ก็ยังไม่ปรากฏว่าได้มีการดำเนินงานในเรื่องนี้ให้ก้าวหน้าไปแต่อย่างใด ฉะนั้นจึงมีแผนการดำเนินงานฝึกอบรมของ อ.ส.ท. เท่านั้น เช่น การอบรมมัคคุเทศก์ที่ อ.ส.ท. จัดขึ้นโดยความร่วมมือของคณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งได้เปิดหลักสูตรอบรมขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา จนถึงปี พ.ศ. 2516 มี 10 รุ่น โดยรับผู้ที่มีพื้นฐานความรู้ทางด้านชั้น ม.ศ. 5 และได้มีผู้สำเร็จการศึกษาไปแล้วรวม 1,736 คน และมีประมาณ 60% ที่ยัง

¹⁶ ส่วนกิจการต่างประเทศของ อ.ส.ท. ข่าวสารเกี่ยวกับการท่องเที่ยวนานาชาติ, เอกสารอัครดำเนิน ฉบับที่ 3/2517.

¹⁷ คู่มือแนะนำหนังสือ อ.ส.ท. ที่ สร. 2500/2751 ลงวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2508 และที่ สร. 2900/0369 ลงวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2511.

ประกอบอาชีพมีคฤหาสน์ 18

ฉะนั้นจากการที่ยังขาดสถาบันฝึกอบรมวิชาชีพทางการท่องเที่ยวก็จะทำให้แรงงานทางด้านการบริการนักท่องเที่ยวของประเทศไทยไม่ได้มาตรฐานเหมือนต่างประเทศที่มีการฝึกอบรมกันอย่างจริงจังมาก่อน ซึ่งมีผลกระทบต่ออนาคตของการท่องเที่ยวอย่างแน่นอน เพราะเมื่อการท่องเที่ยวเติบโตขึ้นตามลำดับก็จะประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่มีความสามารถทางด้านการบริการในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เหมือนดังที่สมาคมโรงแรมแห่งชาติและระหว่างประเทศรายงานการประเมินผลล่าสุดว่า โรงแรมและภัตตาคารสำหรับนักท่องเที่ยวต่าง ๆ ทั่วโลกกำลังขาดแคลนคนงานมากกว่าคนอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะทุกปีในสวนบริหารงานบุคคลจะมีงานใหม่ประมาณ 750,000 ชนิดเกิดขึ้น และปัญหานี้เป็นปัญหาสำคัญเพื่อเสนอให้มีการฝึกอบรมวิชาชีพนี้โดยควม Syndicat Des Chaines D' Hotel แห่งปารีส แถลงว่า เฉพาะในประเทศฝรั่งเศสจะมีงานใหม่อย่างน้อย 100 ชนิดเกิดขึ้นทุกวัน¹⁹ ดังนั้นเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นดังเช่นต่างประเทศ รัฐบาลก็ควรที่จะให้การส่งเสริมสนับสนุนอย่างจริงจังเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันฝึกอบรมวิชาชีพทางการท่องเที่ยวเพื่อเตรียมรับสถานการณ์ในอนาคตต่อไป

ประการที่ 4 การส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อสวัสดิการสังคมและส่งเสริมการท่องเที่ยวของเยาวชน ซึ่งในขณะที่ประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานราชการใด ๆ ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินงานด้านนี้อย่างจริงจัง แม้แต่ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อ.ส.ท. ก็ไม่ได้กำหนดหน้าที่ด้านนี้ไว้ จึงมีแต่กองบริการชุมชนของกรมประชาสงเคราะห์ที่ได้จัดนำเที่ยวให้แก่ประชาชนทั่วไปในราคาประหยัด แต่ก็ยังมีได้มีการดำเนินงานให้กว้างขวางและรัดกุมเพียงพอที่จะทำให้การท่องเที่ยวนั้นแพร่กระจายไปอย่างทั่วถึงยังบุคคลทุกระดับชั้นในสังคม

¹⁸ อ.ส.ท., สรุปสถานการณ์การท่องเที่ยวในปัจจุบัน, วันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2516, หน้า 19.

¹⁹ ส่วนกิจการต่างประเทศ อ.ส.ท., ข่าวสารเกี่ยวกับการท่องเที่ยวนานาชาติ เอกสารอัดสำเนา ฉบับที่ 2/2517.

โดยเฉพาะผู้ที่มียรายได้น้อยพวกชนชั้นกรรมกรและเขาวชนให้มีโอกาสเดินทางท่องเที่ยวอย่างจริงจัง

ซึ่งกล่าวโดยทั่ว ๆ ไปตามหลักการเกี่ยวกับการส่งเสริมให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยมีโอกาสเดินทางท่องเที่ยววันนั้นควรดำเนินการในหลักใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้²⁰

1. การกำหนดให้ลูกจ้างหรือผู้ทำงานในบริษัทห้างร้านต่าง ๆ มีวันหยุดประจำปีเป็นเวลานานขึ้น ซึ่งอาจจะได้รับวันหยุดตั้งแต่ 1 - 2 อาทิตย์ขึ้นไป เพื่อให้มีโอกาสได้ใช้เวลาวันหยุดดังกล่าวเดินทางท่องเที่ยวไปพักผ่อนยังสถานที่อยู่ห่างไกลออกไป ทั้งนี้โดยการออกเป็นกฎหมายหรือระเบียบบังคับให้นายจ้างต้องจ่ายค่าแรงงานหรือค่าจ้างเพื่อให้เป็นค่าใช้จ่ายในระหว่างวันหยุดดังกล่าวนี้ด้วย

2. รัฐบาลดำเนินการจัดให้มีสถานที่พักผ่อนตามสถานตากอากาศ ซึ่งได้แก่สถานตากอากาศบนภูเขา ชายทะเล หรือในสถานที่สำคัญอื่น ๆ โดยจัดให้มีบริการทางค่านสถานที่พักในราคาถูกลงเพื่อไว้บริการแก่ผู้มีรายได้น้อย ทั้งนี้โดยรัฐบาลจะดำเนินกิจการในสถานที่พักดังกล่าวนี้ หรือส่งเสริมให้สมาคม สถาบันเอกชนที่มีใ้ค่มุ่งหวังผลกำไรเป็นผู้ดำเนินการ

3. ส่งเสริมให้เอกชนผู้ประกอบการขนส่ง โรงแรม หรือบริการคานอื่น ๆ ให้ความร่วมมือในการลดราคาการเดินทางหรือค่าที่พักให้ประชาชนที่มีรายได้น้อย อันเป็นการส่งเสริมจิตใจให้เดินทางมากขึ้น

ดังนั้นจากการที่ประเทศไทยขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านนี้โดยตรงจึงยังไม่มี การดำเนินการข้างต้นอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการลงทุนสร้างที่พักราคาประหยัดสำหรับผู้มีรายได้น้อยและเขาวชนไว้บริการ ซึ่งต่างกับบางประเทศ เช่น เยอรมัน อิตาลี และสเปน ได้มีการจัดสรรเงินงบประมาณในการสร้างสถานที่พักราคาถูกลงไว้บริการแก่นักท่องเที่ยว²¹ ดังข้อมูลในตารางที่ 7 และจากสถิติในปัจจุบันนี้ (พ.ศ. 2518)

²⁰ Robert W. McIntosh, Tourism Principles Practices Philosophies (Ohio: Grid Inc., 1972), pp. 47-50.

²¹ Iuoto, op. cit., pp. 158-166.

มีห้องพักเวยวจนถึง 4,364 แห่งในโลก แต่ละแห่งก็มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ อย่าง
พร้อมมูล²² ทั้งนี้เพื่อช่วยให้การเดินทางท่องเที่ยวภายในประเทศของผู้ที่มีบ้านเรือนอยู่
ในเมืองและมีฐานะปานกลางสะดวกขึ้น

ตารางที่ 7 งบประมาณด้านการลงทุนในการส่งเสริมการท่องเที่ยวของบาง
ประเทศ ปี 1971-1973²³

	1971	1972	1973
<u>ประเทศอิตาลี</u>			
งบประมาณด้านการลงทุนทั้งหมด	200,000	300,000	300,000
โรงแรม	200,000	100,000	
Boarding House	-	200,000	300,000
<u>ประเทศสเปน</u>			
งบประมาณด้านการลงทุนทั้งหมด	11,990,000	14,680,000	15,340,000
โรงแรม	8,330,000	12,200,000	
Motels & Boarding House	460,000	500,000	530,000
Other Investments in Tourism Infrastructure and Super Structure	2,730,000	1,720,000	2,320,000

²² ส่วนกิจการต่างประเทศของ อ.ส.ท., ข้าราชการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวนานาชาติ,
เอกสารจัดสำเนา ฉบับที่ 13/2518.

²³ UOTO, op. cit., pp. 158-166.

ฉะนั้นถ้าหากรัฐบาลสนับสนุนและเห็นความสำคัญของการท่องเที่ยวและส่งเสริมอย่างแท้จริงแล้ว ก็ควรที่จะกำหนดหน้าที่ค่านี้ไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อ.ส.ท. และกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวให้รวมอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อเปิดโอกาสให้ อ.ส.ท. เสนอของบประมาณเพิ่มขึ้น อันจะได้นำไปใช้ในการดำเนินงานให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ซึ่งรวมทั้งงานส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในประเทศเพื่อสวัสดิการสังคมและส่งเสริมการท่องเที่ยวสำหรับเยาวชนด้วย ทั้งนี้ย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่เศรษฐกิจและสังคมของประเทศอยู่หลายประการดังนี้คือ²⁴

1. ช่วยขยายตลาดผู้บริโภคไปยังภูมิภาคที่มีความเจริญน้อยที่สุด การหมุนเวียนรายได้ของประชาชนเป็นผลให้การกระจายความมั่งคั่งของประเทศเป็นไปได้ดีขึ้น
2. การเดินทางระหว่างประเทศมีฤดูกาลและผันแปรขึ้นลงกับทั้งความไวต่อวิกฤติการณ์ในดำเนินการขยายตลาด การท่องเที่ยวภายในประเทศก็จะเป็นส่วนที่จะช่วยให้ประเทศที่รับนักท่องเที่ยวต่างประเทศมีความมั่นคงในการทำงานเกี่ยวกับการท่องเที่ยว
3. เป็นปัจจัยที่สำคัญของตลาดการทำงานโดยทำให้เกิดมีงานใหม่ ๆ อีกทั้งทางตรงและทางอ้อม
4. การท่องเที่ยวภายในประเทศทำให้เกิดพลังงุใจในทางเศรษฐกิจโดยการลงทุนก่อสร้างปัจจัยทางการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการเตรียมรับนักท่องเที่ยวต่างประเทศในอนาคต
5. การส่งเสริมการท่องเที่ยวสำหรับเยาวชนนั้น เป็นการช่วยปลุกฝังความสนใจและความรักทางการท่องเที่ยวให้เยาวชนของชาติ ทำให้ได้รับความรู้กว้างขวางจากการท่องเที่ยว อันจะช่วยให้เยาวชนเหล่านั้นตระหนักถึงคุณค่าของการท่องเที่ยว ภาคภูมิใจและห่วงแหนทรัพยากรทางการท่องเที่ยวของประเทศ ซึ่งย่อมจะมีผลช่วยให้ทุกคนในประเทศร่วมมือกันส่งเสริมการท่องเที่ยวและรักษาทรัพยากรทางการท่องเที่ยวของประเทศไว้เป็นอย่างดี

²⁴ ส่วนกิจการต่างประเทศของ อ.ส.ท. , เอกสารทางวิชาการ, เอกสารอรรถ
สำเนา ฉบับที่ 8/2516.

ดังนั้นจากผลประโยชน์ที่จะได้รับนี้ รัฐบาลก็จะรับหาทางแก้ไขและส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อสวัสดิการสังคมและส่งเสริมการท่องเที่ยวสำหรับเยาวชนให้เป็นไปอย่างจริงจังกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้

ประกาศที่ 5 ตามพระราชกฤษฎีกานั้น อ.ส.ท. ยังขาดหน้าที่ในการวิจัยและรวบรวมสถิติทางการท่องเที่ยวทั้ง ๆ ที่เป็นงานที่จำเป็นและสำคัญในการดำเนินงานส่งเสริมการท่องเที่ยว ที่จะวัดผลการดำเนินงานที่นานมาและผลประโยชน์ที่ได้รับจากการส่งเสริมการท่องเที่ยว เช่น รายได้จากการท่องเที่ยว เป็นต้น นอกจากนี้ยังใช้เป็นเครื่องมือช่วยพยากรณ์อนาคตของการท่องเที่ยวด้วย ดังนั้นแม้ว่าในพระราชกฤษฎีกาไม่ได้กำหนดหน้าที่ด้านนี้ไว้ แต่ อ.ส.ท. ก็ได้พยายามดำเนินการเพราะเห็นว่าสำคัญ จึงทำให้การดำเนินงานด้านนี้จำกัดอยู่ในขอบเขตเฉพาะที่จำเป็นมากเท่านั้น ไม่สามารถที่จะริเริ่มดำเนินงานให้กว้างขวางออกไปได้ ฉะนั้นจึงทำให้ข้อมูลที่ได้อาจการวิจัยและรวบรวมสถิติทางการท่องเที่ยวของ อ.ส.ท. ไม่สมบูรณ์ครบตามต้องการทุกประการ ซึ่งย่อมจะมีผลกระทบกระเทือนต่องานส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศในสวนรวมอย่างแน่นอน

ประกาศที่ 6 สำหรับหน้าที่ของรัฐบาลในด้านส่งเสริมการลงทุนของเอกชนหรือเป็นผู้ประกอบการลงทุนในกรณีที่เป็นนั้น ในพระราชกฤษฎีกาได้กำหนดให้ อ.ส.ท. ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในกรณีที่เอกชนไม่สามารถจะกระทำได้โดยลำพังหรือในกรณีที่ทางราชการมอบหมาย ซึ่งจะเห็นได้ว่าหน้าที่ของ อ.ส.ท. มีขอบเขตความรับผิดชอบแคบไป เพราะในการส่งเสริมการท่องเที่ยวนั้นมีบางกรณีที่เอกชนไม่สนใจที่จะลงทุน เนื่องจากไม่แน่ใจในผลตอบแทนที่ได้รับ แต่รัฐบาลมองเห็นถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับทางด้านเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวมของประเทศในแหล่งท่องเที่ยววันั้น รัฐบาลก็จำเป็นต้องเป็นผู้นำในการลงทุนเป็นตัวอยางนำให้ธุรกิจเอกชนดำเนินการตามในภายหลัง เช่น การก่อสร้างโรงแรมขนาดกลางตามสถานที่ท่องเที่ยวและสถานที่สำคัญ ๆ อันได้แก่ สุโขทัย พิมาย ภูกระดึง ซึ่งยังไม่เคยได้รับความสนใจที่จะลงทุนจากธุรกิจเอกชน ฉะนั้นผู้เชี่ยวชาญทางการท่องเที่ยวบางคนจึงได้เสนอให้ อ.ส.ท. ดำเนินการลงทุนก่อสร้างโรงแรม ณ สถานที่ต่าง ๆ เหล่านี้

เสียเอง²⁵ เพื่อช่วยกระจายการลงทุนไปสู่ชนบทในท้องถิ่นต่าง ๆ เพิ่มขึ้น อันเป็นประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่นนั้น ๆ แต่การดำเนินงานลงทุนในสิ่งเหล่านี้ต้องใช้เงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก ประกอบกับหน้าที่รับผิดชอบของ อ.ส.ท. ที่กำหนดไว้ก็มีขอบเขตจำกัด จึงทำให้ อ.ส.ท. ไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลให้ดำเนินงานด้านนี้อย่างกว้างขวางตามต้องการได้ อันมีผลทำให้งานส่งเสริมการท่องเที่ยวของ อ.ส.ท. ในด้านนี้เป็นไปอย่างล่าช้าไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร

ประการที่ 7 การอำนวยความสะดวกในเรื่องพิธีการเข้าเมืองและการให้ข่าวสารทางการท่องเที่ยวนี้ นับได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยสร้างความประทับใจแก่นักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยว และการดำเนินงานด้านนี้ต้องอาศัยความร่วมมือประสานงานอย่างจริงจังจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย แต่ในพระราชกฤษฎีกาไม่ได้กำหนดไว้ ประกอบกับรัฐบาลไม่ได้ให้การสนับสนุนส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างจริงจัง จึงทำให้ อ.ส.ท. ประสบอุปสรรคและปัญหาในการดำเนินงานด้านนี้มาก เช่น อ.ส.ท. ได้ขออนุญาตใช้สถานที่ภายในท้องที่ผู้โดยสารเครื่องบินขาเข้าเพื่อเป็นที่ให้ข่าวสารทางการท่องเที่ยวแก่นักท่องเที่ยว แต่ได้รับการปฏิเสธจากกรมการบินพลเรือน และจัดสถานที่อื่นภายนอกท้องที่ผู้โดยสารขาเข้าให้แทน ซึ่งไม่เหมาะสมแก่การให้ข่าวสาร อ.ส.ท. จึงเลิกล้มโครงการนี้²⁶ ดังนั้นเพื่อผลประโยชน์ของประเทศที่จะได้รับจากการท่องเที่ยว รัฐบาลก็ควรที่จะพิจารณาดังปัญหาในค้านี้ด้วย

ประการที่ 8 สำหรับหน้าที่ในการดำเนินงานส่งเสริมการท่องเที่ยวนี้ต้องอาศัยความร่วมมือประสานงานจากหน่วยงานต่าง ๆ มากมาย เพราะเป็นงานที่กว้างขวางและเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ตลอดจนต้องใช้ทรัพยากรทางการท่องเที่ยวมากมายหลายประการมาเป็นปัจจัยในการดำเนินงาน แต่จากการกำหนดหน้าที่รับผิดชอบของ อ.ส.ท. ตามพระราชกฤษฎีกาไม่ได้ระบุไว้ และรัฐบาลก็ไม่ได้เห็นความสำคัญของงานส่งเสริมการท่องเที่ยว

²⁵Bullockus, op. cit., p. 52.

²⁶คำสั่งที่ 41/2516 เรื่องปิดสำนักงาน อ.ส.ท. ณ ท่าอากาศยานกรุงเทพฯ.

จนกำหนดไว้เป็นนโยบายสำคัญของประเทศ จึงทำให้การดำเนินงานของ อ.ส.ท. ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของน้อยมาก เพราะผู้บริหารของ อ.ส.ท. ไม่มีโอกาสได้เข้าไปรวมในที่ประชุมของหน่วยราชการระดับสูง ตลอดจนรวมอยู่ในคณะบริหารระดับสูงของประเทศที่มีหน้าที่พิจารณาในเรื่องการพัฒนาและการใช้ทรัพยากรของชาติ เพื่อเป็นการป้องกันผลประโยชน์ในการดำเนินงานทางการท่องเที่ยว จึงทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ อ.ส.ท. ขาดความสนใจที่จะให้ความร่วมมือประสานงานกับ อ.ส.ท. ในการปฏิบัติงานและการใช้ทรัพยากรของประเทศ

ส่วนหน่วยงานธุรกิจเอกชนนั้นก็ไม่ได้ความร่วมมือประสานงานกับ อ.ส.ท. เท่าใดนัก ทั้งนี้ก็เพราะ อ.ส.ท. ไม่มีอำนาจที่จะไปควบคุมดูแลบังคับธุรกิจเหล่านั้นได้ และผลประโยชน์ของธุรกิจเอกชนที่จะได้รับโดยตรงจากการดำเนินงานของ อ.ส.ท. ก็มองเห็นไม่ชัดเจน จึงทำให้การดำเนินงานของ อ.ส.ท. กับธุรกิจเอกชนไม่ประสานงานและร่วมมือกันเท่าที่ควร เช่น การจัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกทางการท่องเที่ยวที่พิทยา ถ้าหากว่าธุรกิจเอกชนกับ อ.ส.ท. ร่วมมือประสานงานกันในการดำเนินงานตั้งแต่แรกเริ่มปรึกษากันให้คำแนะนำ ตลอดจนร่วมมือกันวางแผนการดำเนินงาน และ อ.ส.ท. มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานของธุรกิจท่องเที่ยวเอกชนตามกฎหมายก็คงจะไม่ประสบปัญหาที่น่าเฝ้าและปัญหาอื่น ๆ เช่นในปัจจุบันนี้อ่างแน่นอน

ฉะนั้นปัญหาคำนความร่วมมือประสานงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ อ.ส.ท. กำลังประสบอยู่นั้น เป็นพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งในการดำเนินงานส่งเสริมการท่องเที่ยวเพราะเป็นงานที่กว้างขวางต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่าง ๆ มากมายทั้งทางด้าน การดำเนินงานและการใช้ทรัพยากรของชาติ สมควรที่รัฐบาลจะริบหาทางแก้ไขต่อไปเพื่อผลประโยชน์ของประเทศที่จะได้รับจากการส่งเสริมการท่องเที่ยว

ประการที่ 9 การประกอบธุรกิจอื่นอันเกี่ยวแก่หรือเพื่อประโยชน์ของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น เป็นข้อกำหนดกว้าง ๆ ที่ไม่มีความหมายอะไร เพราะตามหน้าที่ ๆ กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้นก็ยังมีอุปสรรคและปัญหาการดำเนินงานทำให้ไม่สามารถดำเนินงานได้กว้างขวางและได้ผลดีและบางประการก็ทำไม่ได้ ฉะนั้นจึงเป็นการยากที่ อ.ส.ท. จะมีโอกาสประกอบธุรกิจเพื่อประโยชน์ของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

ที่กำหนดไว้ได้

ฉะนั้นจากข้อกำหนดหน้าที่รับผิดชอบของ อ.ส.ท. ตามพระราชกฤษฎีกานั้น จะเห็นได้ว่ายังไม่สามารถครอบคลุมหน้าที่อันควรรับผิดชอบของรัฐบาลได้ครบทุกประการ จึงทำให้การดำเนินงานส่งเสริมการท่องเที่ยวของ อ.ส.ท. ประสบอุปสรรคและปัญหาในการดำเนินงานมากมายหลายประการ เช่น ปัญหาในการเสนอของบประมาณ ความร่วมมือประสานงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการสูญเสียสถานที่ท่องเที่ยวแห่งสำคัญ ๆ ไป เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานส่งเสริมการท่องเที่ยวของ อ.ส.ท. สามารถที่จะทำหน้าที่ที่แทนรัฐบาลได้อย่างครบถ้วนก็ควรที่รัฐบาลจะแก้ไขพระราชกฤษฎีกาเพิ่มเติมหน้าที่รับผิดชอบของ อ.ส.ท. ให้เหมาะสม ซึ่งทำให้ขอบเขตการดำเนินงานของ อ.ส.ท. เป็นไปอย่างกว้างขวาง สามารถครอบคลุมถึงหน้าที่อันควรรับผิดชอบของรัฐบาลได้ครบทุกประการ

ค. วิเคราะห์อำนาจของ อ.ส.ท. ตามพระราชกฤษฎีกา

เพื่อให้การดำเนินงานของ อ.ส.ท. ได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดให้ อ.ส.ท. มีอำนาจรวมถึง²⁷

1. สอดส่องการดำเนินงานบริการต่าง ๆ ในการนำเที่ยวของเอกชน เพื่อป้องกันมิให้เกิดอันตรายแก่ผู้ท่องเที่ยวหรือเกิดความเสียหายหรือเป็นภัยแก่ประเทศไทย
2. เสนอแนะแก่อนายราชการหรือองค์การของรัฐบาลในเรื่องอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเพื่อปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความสะดวกหรือเป็นทางชักจูงแรงเร้าให้ชาวต่างประเทศเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย และให้ผู้ท่องเที่ยวในประเทศไทยไปในส่วนต่าง ๆ ของราชอาณาจักร
3. เสาะแสวงหาและรวบรวมหลักฐานต่าง ๆ จากหน่วยราชการ องค์การของรัฐบาล หรือเอกชนผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เพื่อประโยชน์ในการจัดทำสถิติเกี่ยวแก

²⁷ อ.ส.ท. , "ประวัติความเป็นมาของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในประเทศไทย ,"
ผลงานในรอบ 5 ปีของ อ.ส.ท. 2503-2507, หน้า 11-17.

อุตสาหกรรมท่องเที่ยว

ซึ่งเมื่อวิเคราะห์อำนาจของ อ.ส.ท. ตามพระราชบัญญัติแล้วจะแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้คือ

1. อำนาจในการสอดส่อง เสนอแนะ เสาะแสวงหาและรวบรวมหลักฐานต่าง ๆ นั้น ไม่ได้เป็นอำนาจที่แท้จริงตามกฎหมาย เพราะ อ.ส.ท. ไม่มีสิทธิที่จะไปบังคับควบคุมได้ ถ้าการดำเนินงานเหล่านั้นไม่ได้มาตรฐานหรือไม่อยู่ในระเบียบแบบแผน เช่น การสอดส่องดำเนินบริการต่าง ๆ ในการนำเที่ยวของเอกชนเพื่อป้องกันมิให้เกิดอันตรายแก่ผู้ท่องเที่ยวหรือเกิดความเสียหายหรือเป็นภัยแก่ประเทศชาติ ซึ่งถ้าหน่วยงานบริการต่าง ๆ ไม่ซื่อสัตย์ หลอกลวงนักท่องเที่ยวหรือก่อให้เกิดอันตรายแก่นักท่องเที่ยว การดำเนินคดีต่าง ๆ ก็ต้องขึ้นอยู่กับหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ควบคุมอยู่เป็นสำคัญ ส่วน อ.ส.ท. นั้นไม่มีสิทธิที่จะไปจัดการลงโทษหน่วยงานบริการต่าง ๆ เหล่านั้นได้ ดังนั้นการดำเนินงานค่านีจึงเป็นไปอย่างฉิวเฉียดเพราะหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องต่างก็มีงานค่านี้อยู่มากมายแล้ว ซึ่งต่างกับบางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น²⁸ อิสราเอล²⁹ ที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวโดยเฉพาะใช้ในการดำเนินงานส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศ โดยให้หน่วยงานส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นผู้รักษากฎหมายนี้ เช่น กฎหมายว่าด้วยการควบคุมมาตรฐานและจัดระเบียบธุรกิจท่องเที่ยวเอกชน อันประกอบด้วย

1. กฎหมายว่าด้วยโรงแรม
2. กฎหมายว่าด้วยบริการขนส่งนักท่องเที่ยว
3. กฎหมายว่าด้วยบริษัทนำเที่ยว
4. กฎหมายว่าด้วยมัคคุเทศก์
5. กฎหมายว่าด้วยร้านค้าของที่ระลึก

²⁸อ.ส.ท., Japan Law and Regulations, เอกสารอัดสำเนาของ อ.ส.ท.

²⁹Chaim H. Klein, "Laws and Proposed Legislation," The Second Israel Tourist Industry Past-Present-Future, p. 251.

สำหรับประเทศไทยนั้นยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวโดยเฉพาะประกาศใช้
เช่นต่างประเทศ ทั้งนี้เพราะหน่วยงานส่งเสริมการท่องเที่ยวของไทยนั้นมิใช่เป็น
งานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งไม่มีสิทธิ์ที่จะรักษากฎหมายได้ ฉะนั้นจากลักษณะของหน่วยงานจึงเป็น
สาเหตุที่ทำให้ อ.ส.ท. ไม่ได้รับมอบอำนาจในการดำเนินงานให้ได้สัดส่วนกับหน้าที่รับผิดชอบ
ประกอบกับรัฐบาลไม่เห็นความสำคัญของงานส่งเสริมการท่องเที่ยวที่จะช่วยแก้ไขปัญหาค่า
อ.ส.ท. ดังนั้นจึงทำให้ อ.ส.ท. ประสบปัญหาด้านอำนาจในการดำเนินงานมาจนถึงปัจจุบันนี้

2. ในการกำหนดหน้าที่รับผิดชอบตามหลักบริหารงานแล้ว จะต้องมอบหมายอำนาจ
ให้ได้สัดส่วนและสอดคล้องกับหน้าที่รับผิดชอบที่กำหนดไว้จึงจะทำให้การปฏิบัติงานตามหน้าที่
บรรลุไปด้วยดี³⁰ แต่จากอำนาจหน้าที่ของ อ.ส.ท. ตามพระราชกฤษฎีกานั้น อ.ส.ท. ไม่
ได้รับมอบอำนาจให้สอดคล้องกับหน้าที่รับผิดชอบ เพราะการปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่กำหนดไว้
บางประการต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายมาช่วยสนับสนุนการดำเนินงาน แต่ในพระราช
กฤษฎีกาไม่ได้กำหนดให้ อ.ส.ท. มีอำนาจในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ไว้ให้ ประกอบกับ
หน้าที่รับผิดชอบในค่านั้นต้องใช้เงินงบประมาณในการดำเนินงานเป็นจำนวนมาก จึงทำให้
อ.ส.ท. ไม่ได้ดำเนินการตามหน้าที่รับผิดชอบที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา เช่น การจัด
สร้าง ส่งเสริม หรือบูรณะสถานที่อันเหมาะสมสำหรับการท่องเที่ยว เป็นต้น

ดังนั้นจึงพอสรุปได้ว่า การดำเนินงานของ อ.ส.ท. ไม่ได้รับมอบอำนาจให้
สัดส่วนสมดุลงและสอดคล้องกับหน้าที่รับผิดชอบที่ได้มอบหมายตั้ง เช่นต่างประเทศที่ได้ดำเนินการ
การอยู่ ซึ่งมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวโดยเฉพาะให้หน่วยงานส่งเสริมการ
ท่องเที่ยวเป็นผู้รักษากฎหมาย เช่น ญี่ปุ่น มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับรถควบคุมมาตรฐานและจัด
ระเบียบธุรกิจเอกชน เป็นต้น ฉะนั้นจึงทำให้ อ.ส.ท. มีปัญหาในการดำเนินงานและหน้าที่
รับผิดชอบบางประการก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการได้ ซึ่งทำให้ อ.ส.ท. ไม่สามารถดำเนินงาน
ได้ครบถ้วนตามหน้าที่รับผิดชอบที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาได้หมด ดังนั้นรัฐบาลควร

³⁰ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารบุคคลแบบใหม่ (พระนคร: บริษัทไทยวัฒนา
พานิช จำกัด, 2516), หน้า 56.

จะช่วยแก้ไขอุปสรรคและปัญหาที่กีดขวางนี้โดยมอบอำนาจในการดำเนินงานให้ อ.ส.ท. อย่างเหมาะสมสอดคล้องส่วนกับความรับผิดชอบ อันช่วยให้การปฏิบัติงานโดยลดี เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศที่จะได้รับจากงานส่งเสริมการท่องเที่ยว

ง. วิเคราะห์ทุนดำเนินงานของ อ.ส.ท. ตามพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้ง อ.ส.ท. ได้กำหนดทุนในการดำเนินงานให้ อ.ส.ท. ดังต่อไปนี้³¹

1. ให้กำหนดทุนของ อ.ส.ท. เป็นจำนวนเงินสิบสองล้านบาท โดยรัฐบาลจ่ายเป็นทุนประเคิมสองล้านบาท และจ่ายเพิ่มเติมเป็นคราว ๆ ตามจำนวนที่รัฐบาลพิจารณาเห็นสมควร

2. รายได้ที่ อ.ส.ท. ได้รับจากการดำเนินกิจการในระหว่างปี ให้นำไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เพื่อกิจการของ อ.ส.ท. ได้ตามที่คณะกรรมการจะกำหนด

3. ในกรณีที่รายได้และเงินสำรองจ่ายของ อ.ส.ท. ไม่พอเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ให้รัฐบาลจ่ายเงินให้ อ.ส.ท. เท่าจำนวนที่จำเป็นไม่เกินจำนวนทุนที่ได้กำหนดไว้

แต่ถ้ามีรายได้เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายแล้วเหลือเป็นเงินประจำปีที่เท่าใด ให้จัดสรรไว้เป็นเงินสำรองได้เป็นจำนวนร้อยละสิบของเงินได้สุทธิ เหลือเท่าใดให้นำส่งเป็นรายได้ของรัฐ

ต่อมาในปี 2506 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว พ.ศ. 2502 เนื่องจากยังมีบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับสถานะของ อ.ส.ท. และกิจการนี้ได้พัฒนาก้าวหน้าไปเป็นอันมาก นอกจากนี้ยังมีบัญญัติที่ไม่รัดกุมเพียงพอ จึงสมควรแก้ไขเสียใหม่เพื่อให้ อ.ส.ท. สามารถบริหารกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่ เกี่ยวกับค่านเงินทุนได้แก้ไขดังนี้

³¹ อ.ส.ท., ผลงานในรอบ 5 ปีของ อ.ส.ท. 2503-2507, หน้า 20-39.

1. ให้เพิ่มทุนของ อ.ส.ท. จากจำนวนเงินสี่ล้านบาทขึ้นอีกสี่ล้านบาท รวมเป็นจำนวนเงินสามสิบล้านบาท โดยรัฐบาลจะจ่ายให้เป็นคราว ๆ ตามจำนวนที่รัฐบาลพิจารณาเห็นสมควร

2. รายได้ของ อ.ส.ท. เมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้วเหลือเป็นเงินประจำปีเท่าใด ให้สะสมไว้เป็นเงินสำหรับใช้จ่ายต่อไป

การที่มีข้อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับค่านเงินทุน ก็เนื่องมาจากผลของการที่รัฐบาลไม่สนับสนุนและเข้าใจถึงลักษณะงานที่แท้จริงของ อ.ส.ท. ทำให้จ่ายเงินงบประมาณประเภทเงินทุนให้แก่ อ.ส.ท. ซึ่งตามปกติแล้วเงินงบประมาณประเภทนี้จะจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจที่สามารถหารายได้จากเงินทุนที่ได้รับมาจากรัฐบาลเลี้ยงตัวเองได้³² แต่ลักษณะงานของ อ.ส.ท. นั้นเป็นงานค้ำคูณเผยแพร่ส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมของประเทศทางคานเศรษฐกิจและสังคม ไม่มีรายได้เกิดขึ้นโดยตรงแก่ อ.ส.ท. ดังนั้นเมื่อ อ.ส.ท. ดำเนินงานไปนาน ๆ เงินทุนที่ได้รับก็จะหมดไปโดยไม่มีรายได้เกิดขึ้นแก่ อ.ส.ท. และเมื่อทุนการดำเนินงานหมดไปรัฐบาลก็จำเป็นต้องแก้ไขข้อกำหนดในพระราชกฤษฎีกาเพิ่มทุนให้แก่ อ.ส.ท. ซึ่งทั้งแก้ไขได้ตั้งเป็นหน่วยงาน อ.ส.ท. จนถึงปี พ.ศ. 2516 นี้ ได้มีการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาเพิ่มทุนให้แก่ อ.ส.ท. เป็นจำนวนถึง 4 ครั้งด้วยกัน³³ ฉะนั้นในปี พ.ศ. 2517 จึงได้มีการแก้ไขพระราชกฤษฎีกา

³² ข้อมูลจากฝ่ายงบประมาณและการบัญชีของ อ.ส.ท.

³³ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 80 ตอนที่ 98 วันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2506 หน้า 5.

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 83 ตอนที่ 25 วันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2509 หน้า 236.

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 85 ตอนที่ 108 วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2511 หน้า 853.

ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 90 ตอนที่ 68 วันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2516 หน้า 21.

เกี่ยวกับประเภทของเงินงบประมาณในการดำเนินงานของ อ.ส.ท. ทั้งนี้คือ

มาตรา 9 อ.ส.ท. อาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

(1) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(2) รายได้อื่นที่ได้รับจากการดำเนินงาน

รายได้ตามวรรคหนึ่ง ให้นำไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เพื่อกิจการของ อ.ส.ท. ได้ตามที่คณะกรรมการกำหนด และเมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้วเหลือเป็นเงินประจำปีเท่าใดให้สะสมไว้เป็นเงินสำหรับใช้จ่ายต่อไป³⁴

ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้คือ โดยที่ในปัจจุบันนี้กิจการของ อ.ส.ท. ได้ขยายออกไปอย่างกว้างขวาง และการดำเนินงานของ อ.ส.ท. มิได้มีวัตถุประสงค์ในทางค้ากำไรโดยตรง แต่มุ่งหมายที่จะก่อประโยชน์ในการเพิ่มพูนรายได้ของประชากรโดยทางอ้อม สมควรที่รัฐจะให้เงินอุดหนุนเพื่อให้อ.ส.ท. ได้คล่องไปทั่วถึงและก่อให้เกิดประโยชน์ยิ่งขึ้น

ดังนั้นจากการแก้ไขประเภทเงินงบประมาณเงินทุนมาเป็นเงินอุดหนุนของ อ.ส.ท. ได้มีผลเนื่องไปถึงการทำบัญชีและงบการเงินของ อ.ส.ท. ทั่ว เพราะงบประมาณประเภทเงินทุนนั้นงบการเงินจะแสดงผลกำไรขาดทุน ทำให้งบการเงินของ อ.ส.ท. ตั้งแต่ปี 2502-2516 ได้แสดงยอดขาดทุนตลอดมาเพราะ อ.ส.ท. ไม่มีรายได้หลักเกิดขึ้น แต่เมื่อเปลี่ยนมาเป็นเงินอุดหนุนแล้วก็จะช่วยให้งบการเงินไม่แสดงยอดขาดทุนอีกต่อไป เพราะเป็นเงินงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนเหมือนกับของหน่วยราชการ ไม่ใช่เงินทุนที่จะก่อให้เกิดกำไรขาดทุนจากการดำเนินงานดังที่ได้อำนาจไว้ในตอนแรก ๆ³⁵

³⁴ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 91 ตอนที่ 99 วันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ.

2517 หน้า 21.

³⁵ข้อมูลจากฝ่ายงบประมาณการบัญชีของ อ.ส.ท.

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงประเภทของเงินงบประมาณแล้ว ก็ยังไม่มีผลให้เพิ่มเงินงบประมาณของ อ.ส.ท. ได้ เพราะงบประมาณของ อ.ส.ท. ในปัจจุบันเป็นงบประมาณบริหารทั่วไป มิใช่เงินงบประมาณประเภทงบโครงการพัฒนา ทำให้มีการคัดถอนเงินงบประมาณที่เสนอขอไปทุกปี ทั้งนี้เนื่องมาจากความไม่สนใจและไม่เห็นความสำคัญของประโยชน์ที่ได้จากงานส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐบาลที่มีมาตั้งแต่แรกจนถึงปัจจุบัน

ดังคำรายงานของบริษัท เช็คเกอร์ว่า "...ยังแปลใจเหลือเกินที่หน่วยงานราชการไทยและองค์การต่างประเทศที่ร่วมกันทำงานอยู่นี้มิได้ทราบถึงความสำคัญของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวอันนี้เลยว่าเป็นแหล่งใหญ่ที่จะก่อให้เกิดงาน เพิ่มเงินตราต่างประเทศและนำรายได้มาสู่ประเทศ..."³⁶ เพราะยังไม่มีรัฐบาลชุดไหนที่ได้เห็นความสำคัญและสนับสนุนส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างแท้จริง จนกำหนดไว้เป็นนโยบายสำคัญของประเทศอันเป็นทางที่จะช่วยแก้ไขปัญหาของ อ.ส.ท. ที่กำลังประสบอยู่ได้เป็นอย่างดี รวมทั้งปัญหาค่าเงินงบประมาณด้วย ฉะนั้นจึงทำให้การดำเนินงานของ อ.ส.ท. ยังประสบปัญหาค่าเงินงบประมาณอยู่ตลอดเวลา

สรุปจากประวัติการส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศไทยนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการท่องเที่ยวและส่งเสริมสนับสนุนเท่าที่ควร ทั้งทางด้าน การกำหนดหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงาน อำนาจตามกฎหมายการดำเนินงานให้ได้สัดส่วนสมดุลง และสอดคล้องกับหน้าที่รับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย ตลอดจนงบประมาณในการดำเนินงาน เพราะในตอนแรกนั้นได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่ส่งเสริมการท่องเที่ยวขึ้น เป็นครั้งแรกเมื่อจำเป็นและไม่ได้รับการสนับสนุนด้านเงินงบประมาณจากรัฐบาลแต่อย่างใด ต่อมาได้ตั้งเป็นหน่วยงานขึ้นรวมอยู่ในกรมโฆษณาการซึ่งทำหน้าที่อยู่ในขอบเขตเพียงแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น จนกระทั่งปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลคณะปฏิวัติจึงได้ตั้งเป็นหน่วยงานอิสระขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างจริงจัง แต่ผลเนื่องมาจากความไม่สนใจและไม่เห็นความสำคัญของรัฐบาลที่มีต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวมาตั้งแต่แรก จึงทำให้มีการกำหนดหน้าที่รับผิดชอบของ อ.ส.ท. ไม่ครบถ้วนตามหน้าที่อันควรรับผิดชอบของรัฐบาล และ

³⁶Clement, op. cit., p. 127.

ไม่ได้มอบอำนาจที่แท้จริงในการดำเนินงานให้ใกล้ชิดกับหน้าที่รับผิดชอบแก่ อ.ส.ท. ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อการดำเนินงานของ อ.ส.ท. ทำให้มีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ คือ การเสนอขอเงินงบประมาณในการดำเนินงาน การปฏิบัติตามหน้าที่ที่ต่องอาศัยอำนาจตามกฎหมายมาสนับสนุน ความร่วมมือประสานงานจากหน่วยงานราชการ ธุรกิจเอกชน และประชาชนทั่วไป ตลอดจนข้อบกพร่องเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการไม่ได้กำหนดหน้าที่รับผิดชอบของ อ.ส.ท. บางประการไว้ในพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น

ซึ่งการแก้ไขปัญหาและข้อบกพร่องเหล่านี้ขึ้นอยู่กับรัฐบาล เป็นสำคัญที่จะตระหนักถึงความสำคัญของงานส่งเสริมการท่องเที่ยว และควรที่จะดำเนินการโดยเร่งด่วนเพื่อช่วยให้การดำเนินงานส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้คือ สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้ามาท่องเที่ยวมากที่สุด พักอยู่นานวันที่สุด ใช้จ่ายเงินมากที่สุด และมีความประทับใจพึงพอใจสูงสุด อันก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดซึ่งอาจจะนำไปแก้ไขปัญหารภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้เป็นอย่างดี

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย