

บทคัดย่อ

ประเทศไทยมีความผูกพันตามข้อตกลง GATS และพันธกรณีตามตารางข้อผูกพันแนบท้ายข้อตกลงในการเปิดตลาดการค้าบริการสาขาต่างๆ และสาขาการท่องเที่ยวก็เป็นอีกสาขาหนึ่งที่ประเทศไทยทำความตกลงผูกพันไว้ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดบางประการ ซึ่งเป็นโอกาสและความท้าทายต่อผู้ประกอบการไทยในธุรกิจบริการท่องเที่ยว และต่อศักยภาพการเจรจาต่อรองของประเทศไทยกับสมาชิกอื่นๆ ของ GATS อย่างไรก็ดีประเด็นเรื่องการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนมิได้กำหนดไว้ในข้อตกลง GATS แม้ว่าสมาชิกให้ความสำคัญและตระหนักถึงความจำเป็นของประเทศในการใส่ใจต่อกฎเกณฑ์สำคัญอันส่งผลให้การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจการท่องเที่ยวมีความสอดคล้องกับหลักการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนก็ตาม

งานวิจัยนี้เน้นศึกษาถึงการท่องเที่ยวทางน้ำที่มีแหล่งท่องเที่ยวเป็นทะเล ทะเลสาบ เขื่อน น้ำตก และแม่น้ำ และมุ่งเน้นการวิจัยเชิงนิเวศศาสตร์และศาสตร์ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อผูกโยงกับข้อเท็จจริงของสภาพการท่องเที่ยวทางน้ำ โดย มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับพันธกรณีตามข้อตกลง GATS และสภาพปัญหาอันเกิดขึ้นทั้งจาก GATS และคำมั่นเฉพาะ รวมทั้งปัญหาการเจรจาในรอบต่างๆ ของ GATS (2) ศึกษาวิเคราะห์นโยบาย กฎหมาย หน่วยงาน องค์กร และบทบาทหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้อง (3) ตรวจสอบสภาพและปัญหาของแหล่งท่องเที่ยวทางน้ำในพื้นที่ศึกษา (4) สำรวจความคิดเห็น การรับรู้ และความเข้าใจเกี่ยวกับข้อตกลง GATS สาขาการท่องเที่ยว และการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน และ (5) เสนอแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวทางน้ำที่ยั่งยืนภายใต้หลักเกณฑ์ตามข้อตกลง GATS สาขาการท่องเที่ยว

ในการวิจัยได้ตั้งคำถามในการวิจัย (Research Question) ไว้ว่า “การพัฒนาการท่องเที่ยวทางน้ำอย่างยั่งยืนภายใต้ข้อตกลง GATS มีอยู่อย่างไร” โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) ผสมผสานกับการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Method) ในการวิจัยเชิงคุณภาพใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Context Analysis) และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) ส่วนการวิจัยเชิงปริมาณใช้วิธีการวิจัยแบบไม่ทดลอง (Non-experimental Design) โดยสร้างเครื่องมือเป็นแบบสอบถาม (Questionnaires)

ผลการศึกษาพบว่าประเทศไทยให้ความสำคัญต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนและยึดหลักการเปิดเสรีการท่องเที่ยวภายใต้ข้อตกลง GATS โดยกำหนดเป็นนโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งวางยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ และตัวชี้วัดความสำเร็จของแผนไว้อย่างชัดเจน และกำหนดให้มีหน่วยงานหลักในการดำเนินการตามนโยบายและแผนพัฒนาฯ โดยตรง คือกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม ผลของนโยบาย แผนพัฒนาฯ หรือกฎหมายต่างๆ รวมทั้งแนวปฏิบัติของภาครัฐ ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากสภาพของแหล่งท่องเที่ยวที่เสื่อมโทรมลงไปเรื่อยๆ อันเป็นการสวนทางกับแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยว

อย่างยั่งยืนภายใต้ความผูกพันของประเทศไทยตามข้อตกลง GATS นั้นมีอยู่เป็นจำนวนมาก และกระจายอยู่ตามหมวดต่างๆ อันทำให้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากมาย บางเรื่องก็มีความทับซ้อนกันด้วย และแม้ว่าจะได้จัดกลุ่มของกฎหมายที่เกี่ยวข้องออกเป็นสี่กลุ่มคือกลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการท่องเที่ยว เกี่ยวกับการเปิดเสรีการค้าบริการ เกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจท่องเที่ยว และเกี่ยวกับการพัฒนาการท่องเที่ยวทางน้ำที่ยั่งยืน กฎหมายแต่ละฉบับภายใต้แต่ละกลุ่มก็ยังคาบเกี่ยวอยู่กับกลุ่มอื่นๆ อีก นอกจากนี้กฎหมายบางส่วนยังขัดกับหลักการทั่วไปของข้อตกลง GATS โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติหรือหลัก MFN และหลักเรื่องการยอมรับร่วมกัน (Mutual Recognition) ในมาตรฐานหรือใบรับรองวิชาชีพ รวมทั้งหลักการไม่เลือกปฏิบัติระหว่างคนในชาติกับคนต่างชาติในคำมั่นเฉพาะเรื่อง National treatment อย่างไรก็ดีกฎหมายบางฉบับได้วางข้อยกเว้นไว้บ้างจนทำให้แทบจะไม่มีข้อจำกัดหรือความขัดแย้งกับข้อตกลง GATS นอกจากนี้ โดยผลของการวางเงื่อนไขและข้อจำกัดไว้ในตารางคำมั่นเฉพาะ ก็ทำให้ความผูกพันของไทยต่อกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวยังไม่มีความกระทบต่อกฎหมายไทยในเวลานี้ อีกทั้งการเจรจาต่อรองระหว่างประเทศเพื่อเปิดเสรีตามลำดับก็ยังอยู่ในลักษณะสงวนท่าทีอยู่โดยยึดหลักการคงสภาพเดิม จึงยังไม่พบว่ามีผลกระทบต่อกฎหมายใด

ผลการวิจัยในพื้นที่ศึกษา 16 จังหวัดคือ ภาคใต้ (ภูเก็ต กระบี่ ชุมพร สงขลา) ภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ (ตาก เชียงใหม่ อุบลราชธานี นครราชสีมา) ภาคตะวันออก (ตราด ระยอง จันทบุรี ชลบุรี) และภาคกลาง (เพชรบุรี สมุทรสงคราม กาญจนบุรี นครนายก) พบว่ามีความสอดคล้องต้องกันในการวิเคราะห์จากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ ทั้งสองกลุ่มตัวอย่างผู้ประกอบการและประชาชนในแหล่งท่องเที่ยวมีความรู้ความเข้าใจในความหมายของการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนพอสมควร แต่ยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาฯ ดังกล่าว โดยมีความคิดเห็นต่อนโยบายและมาตรการทั้งหลายที่รัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในลักษณะที่เป็น Free rider หรือคอยรับประโยชน์จากผลสำเร็จโดยการวางตัวเป็นกลางไม่สนับสนุนหรือเข้าร่วมหรือต่อต้านการพัฒนา ทั้งนี้ เป็นความคิดเห็นซึ่งเกิดจากปัจจัยหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยอันเกิดจากความเชื่อหรือค่านิยมของตนเอง หรือปัจจัยภายนอกอันเกิดจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจริงและมีอยู่ รวมทั้งปัจจัยอันเกิดจากการจัดการของภาครัฐ หรือภาคเอกชนร่วมกันเอง โดยมีจุดเด่นที่สำคัญของข้อค้นพบคือเรื่องปัญหามลพิษซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนมากที่สุด

งานวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะว่าทุกฝ่ายต้องร่วมมือกันอย่างจริงจังในการพัฒนา โดยภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้บริหารจัดการเอง มาเป็นการสนับสนุนให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการวางแผนและดำเนินงานอย่างเป็นองค์รวม ทั้งในแง่การควบคุมพฤติกรรมกรรมการท่องเที่ยว การพัฒนากฎหมายการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน การบริหารจัดการที่ดี และการสร้างองค์ความรู้ให้กับทุกฝ่าย รวมทั้งการเร่งกระตุ้นให้มีธุรกิจที่เน้นการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ให้มากยิ่งขึ้น และประการสำคัญคือภาครัฐต้องใช้กลยุทธ์พิเศษเพื่อส่งเสริมให้ผู้ประกอบการและประชาชนเกิดความตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของตนต่อแหล่งท่องเที่ยวอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามหลักการของการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน

Abstract

Pursuant to the WTO, Thailand has a commitment under GATS and specific commitments annexed to the GATS agreement regarding market access with respect to services. Tourism is one of the services that Thailand has obligations to provide pursuant to certain conditions and limitations. The GATS agreement is an opportunity and challenge for Thai entrepreneurs in the tourism sector. It will also increase the negotiating power of Thailand against other Members of GATS. However, sustainable tourism has not been defined by GATS even though the Members of GATS emphasize and are aware of the importance of the need for sustainable tourism. It is very important that the Members follow the regulations of GATS along with the principles of sustainable tourism.

This research focuses on sea and river tourism which covers seas, lakes, dams, waterfalls and rivers. This research is a combination of legal and administrative development analysis that relates to sea and river tourism. The research aims are as follows: (1) determine Thailand's obligations under GATS and identify problems arising from GATS and specific commitments, including problems involving various phases of GATS negotiations; (2) analyse public policy, law, organisation and roles relating to tourism organisations; (3) survey specified sea and river tourist areas; (4) conduct an opinion poll with respect to attitudes and understanding of GATS and sustainable tourism; (5) and suggest an approach for sustainable tourism under the principles of GATS.

In this research the following question is addressed: "How sustainable is tourism specified under GATS?" The research methodology used is a qualitative method combined with a quantitative method. While the former employs the contextual analysis and an in-depth interview technique, the latter employs a non-experimental design technique which uses questionnaires as a tool.

The research has found that Thailand has put an emphasis on the sustainable development of tourism and retained the principle of freedom of access to tourism within the scope of GATS by specifically addressing tourism in the government's policy and national social and economic development plans. The Thai government has also spelled out clearly strategies, tactics and evaluations related to its tourism plans. Moreover, specific governmental agencies have been directed to carry out specific plans with regard to tourism policy and development. These agencies include the Ministry of Tourism and Sports, the Ministry of Natural Resources and Environment and the Ministry of Commerce.

Despite the foregoing efforts, the implementation of the government's policies, plans, practices and laws has not been as successful as expected. This result can be seen by the deterioration of tourist areas which is in contrast with the sustainable tourism expectations. There are a number of laws and measures related to sustainable tourism within the scope of Thailand's obligations under GATS. Various duties and responsibilities are delegated to various government agencies and departments. Some of these duties and responsibilities overlap. In general, the related tourism laws can be separated into four groups: (1) laws relating to the tourism operation; (2) laws relating to trade liberalization; (3) laws relating to

the tourism business (4), and sustainable development tourism. As stated, these laws still overlap with laws in other sectors. Furthermore, certain laws are in conflict with general principles of GATS, especially the Most-Favoured Nation principle and the Mutual Recognition principle, as it is applied to standard or professional certificate, as well as the National Treatment principle. However, such laws contain various exceptions which can be applied so that they do not conflict with GATS. Moreover, as a result of conditions and limitations contained in the specific commitments, there has not been any negative effect on Thai law. Negotiations regarding market access issues are still conservative in nature since they retain the conditions as they exist at present. Therefore, there do not appear to be any conflicts with the various laws.

The research was conducted in 16 provinces, namely in the Southern region (Phuket, Krabi, Chomporn and Songkla), in the Northern and North-Eastern regions (Tak, Chiangmai, Ubonratchani and Nakhonratchasima), in the Eastern region (Trat, Rayong, Chantaburi and Chonburi) and in the Central region (Pechburi, Samutrasongkram, Kanchanaburi and Nakhonnayok). The research found that the analysis of questionnaires concurs with data collected from interviewing tourist business entrepreneurs and people in various tourist areas. They know and understand the meaning of sustainable development of tourism but they do not recognize the importance of such development. Their views on public policy and measures for the sustainable development of tourism are likely to be opportunistic. For example many people wait to take advantage of any developments, and they may not be positive in supporting the sustainable development of tourism. This condition may result from many factors including beliefs or self-confidence, or external factors that arise from existing environmental problems, including public and private management in developing tourism and solving tourist-related environmental problems. Interestingly, this analysis found that environmental problems are the most important factor affecting sustainable tourism.

This research therefore suggests that the various sectors must essentially work together in developing sustainable tourism. The government must change its role from operating to supporting those who are involved in sustainable tourism integrate the entire process. This includes the supervision of tourism behavior, the development of sustainable tourism law, the promotion of private collaboration, the support of good administrative management, the creation of a body of knowledge for every concerned sector, and the acceleration of solutions relating to eco-tourism concerns. The most important conclusion is that government must not carry out these changes on its own but it must pay careful attention to people involved in tourism areas as well as stress the importance of a good environment. This can be achieved by promoting the participation of the public and entrepreneurs in order to inform them of their rights and responsibilities for tourist areas which are public properties according to the principle of sustainable development of tourism.