

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่มีการขยายตัวสูง โดยมีบทบาทความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยเป็นอย่างมาก เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญนำมาซึ่งเงินตราต่างประเทศ การสร้างงาน และการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค นอกจากนี้การท่องเที่ยวยังมีส่วนสำคัญในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานของการคมนาคม รวมไปถึงการค้าและการลงทุน เมื่อประเทศประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ การท่องเที่ยวมีบทบาทสำคัญในการสร้างรายได้ให้กับประเทศ สามารถช่วยให้เศรษฐกิจฟื้นตัวได้ในเวลาที่รวดเร็วกว่าภาคผลิตและบริการอื่นๆ ซึ่งอย่างไรก็ตามอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีแนวโน้มการแข่งขันรุนแรงขึ้นตามลำดับ มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและมีความอ่อนไหวง่ายจากปัจจัยลบทั้งภายในและภายนอกโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งสถานการณ์และผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงที่เป็นความท้าทายต่อการท่องเที่ยวของประเทศไทยมาจากหลายประเด็น โดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจึงต้องกำหนดกรอบทิศทางในการพัฒนาการท่องเที่ยวของไทยให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นองค์รวม เกิดการบูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการผลักดันให้มีการบริหารจัดการการท่องเที่ยว เพื่อนำไปสู่เป้าหมายการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยว โดยคำนึงถึงความสมดุลและยั่งยืนเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งหน่วยงานภาครัฐที่ดูแลเรื่องการท่องเที่ยวคือ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาและได้ร่วมมือกับทุกภาคส่วนต่างๆ ที่สามารถจะขับเคลื่อนด้านการท่องเที่ยวให้เดินหน้าต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อดูจากสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศด้านการท่องเที่ยว/ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Tourism GDP/Total GDP) จะเห็นได้ว่าการท่องเที่ยวมีการเติบโตขึ้นเรื่อยๆ ได้แก่ พ.ศ. 2558 GDP สูงถึง 16.69% และเมื่อเทียบกับประมาณการใน พ.ศ. 2559 เพิ่มขึ้นเป็น 17.64% จึงมีการจ้างงานในด้านการท่องเที่ยวมากขึ้นตามไปด้วย เช่น ปี 2558 การจ้างงานในด้านการท่องเที่ยว (Total employment in tourism sector) เป็นจำนวน 4,168,083 คน และประมาณการการจ้างงานในด้านการท่องเที่ยวของปี 2559 เป็นจำนวน 4,257,812 คน และคิดเป็นร้อยละของสัดส่วนการจ้างงานในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวต่อการจ้างงานทั้งหมดของ พ.ศ. 2558 ร้อยละ 10.96 และประมาณการของ พ.ศ. 2559 ร้อยละ 11.30 จึงทำให้การท่องเที่ยวมีความสำคัญต่อประเทศเป็นอย่างมากไม่ว่าจะเป็นการสร้างรายได้หรือการจ้างงานในด้านการท่องเที่ยว

ส่วนกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย เดิมเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2547 โดยการดูแลของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เพื่อเป็นประโยชน์ในการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว และเป็นแหล่งทุนให้กับชุมชนเพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันอย่างยั่งยืน จนเมื่อพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551

มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2551 มาตรา 31 ให้โอนเงิน ทรัพย์สิน และหนี้สินของกองทุนดังกล่าว มาเป็น "กองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย" ภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ตามพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ภายใน 90 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ ซึ่งกองทุนที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาตามพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 จัดตั้งขึ้นเพื่อใช้ในการสนับสนุน พัฒนาการท่องเที่ยว สร้างขีดความสามารถในการแข่งขันให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยว พัฒนาทักษะด้านการบริหาร การตลาดหรือนักธุรกิจทรัพยากรท่องเที่ยวในชุมชน รวมถึงการดูแลรักษาคุณภาพแหล่งท่องเที่ยว ส่งเสริมสินค้าทางการท่องเที่ยวใหม่ๆ ในท้องถิ่น โดยมีปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นประธานกรรมการ ซึ่งกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย ตั้งแต่จัดตั้งขึ้นได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอดมารวมระยะเวลา 9 ปี จนถึงปัจจุบัน

การดำเนินงานของกองทุนเป้าประสงค์ของกองทุนนี้เพื่อสนับสนุนโครงการเร่งด่วนตามนโยบายคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติและท้องถิ่นขนาดเล็กที่ไม่มีงบประมาณในการดำเนินการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว และขาดโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสำคัญ ปัจจุบันกองทุนได้ดำเนินการสนับสนุนท้องถิ่นในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว แต่ท้องถิ่นบางส่วนที่ได้รับการสนับสนุนเป็นท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวได้ด้วยตนเอง ซึ่งแตกต่างจากบางท้องถิ่นที่ไม่ได้รับการคัดเลือกให้ได้รับการสนับสนุนและท้องถิ่นที่ไม่มีเงินทุนในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวของตนเอง ทั้งที่มีแหล่งท่องเที่ยวที่ดีสามารถพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมได้ในอนาคต หากแต่เมื่อไม่ได้รับการคัดเลือกจากกองทุน ทำให้เสียโอกาสในการที่จะพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวไป

เห็นได้จากท้องถิ่นแห่งหนึ่งที่มีแหล่งท่องเที่ยวที่มีศักยภาพ แต่ไม่ได้รับการสนับสนุน เพราะหาเงินทุนที่ขอไปจะนำไปใช้สร้างสิ่งก่อสร้างที่ส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยเป็นพื้นที่จัดงานที่สำคัญ แต่พื้นที่ที่ใช้ในการก่อสร้างทับซ้อนบนพื้นที่หน่วยงานภาครัฐซึ่งทางคณะกรรมการไม่เห็นชอบด้วย เนื่องจากสิ่งก่อสร้างดังกล่าวอยู่ในพื้นที่ของหน่วยงานภาครัฐแล้ว ทำให้ไม่จึงไม่ใช้งบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งทำให้โครงการของหน่วยงานท้องถิ่นนั้นไม่ได้รับการคัดเลือก

อีกทั้งการอนุมัติสนับสนุนโครงการยังไม่มีกระจายไปทั่วทุกพื้นที่ของประเทศ การอนุมัติสนับสนุนยังเป็นการกระจุกตัวอยู่ตามจังหวัดต่างๆ โดยจากข้อมูลพบว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 - 2559 เป็นต้นมา ภาคที่ได้รับการสนับสนุนเงินทุนมากที่สุดคือ ภาคกลาง รองลงมาคือภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ และน้อยที่สุดคือภาคตะวันตก และตะวันออก

ปัญหาที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของกองทุนคือ การประชาสัมพันธ์ที่ไม่ทั่วถึง การที่กองทุนจะให้การสนับสนุนท้องถิ่นได้ ท้องถิ่นนั้นจะต้องดำเนินการยื่นเสนอโครงการที่จะขอรับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย เมื่อตรวจสอบไปยังท้องถิ่นในหลายๆ แห่ง พบว่า มีท้องถิ่นจำนวนมากที่ไม่ทราบถึงบทบาทและหน้าที่ของกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย ทำให้พลาดโอกาสในการขอรับการสนับสนุนแหล่งท่องเที่ยวของท้องถิ่นเอง จะเห็นได้ว่าการประชาสัมพันธ์ก็เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญที่ทำให้กองทุนไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ทั้งนี้ นอกจากสิ่งที่พบว่า กองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทยจะได้รับการจัดสรรงบประมาณเฉพาะบางปี และได้รับการจัดสรรในระหว่างปีมีระยะห่างกันพอสมควร ซึ่งตามที่งบประมาณได้รับการจัดสรรในบางปีทำให้การใช้จ่ายเงินไม่เต็มประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยการที่

งบประมาณไม่ได้รับการจัดสรรอย่างต่อเนื่องนั้นจะทำให้ยากต่อการวางแผนการใช้จ่ายเงินในปีถัดไป เพราะกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทยเป็นทุนหมุนเวียนที่หมดปีงบประมาณแล้วก็สามารถนำเงินมาใช้ได้ต่อเนื่อง แต่ถ้าไม่ได้รับการจัดสรรในปีถัดไปการอนุมัติสนับสนุนโครงการก็จะต้องน้อยลงไปตามจำนวนเงินที่คงเหลือ

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาถึงปัญหาการดำเนินงานของกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย ซึ่งจะทำให้ได้เห็นถึงปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนากองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทยได้อย่างชัดเจน โดยจะทำให้สามารถหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาและเสนอแนะเพื่อพัฒนากองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทยได้ ทำให้กองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทยมีการพัฒนาในทิศทางที่ดีขึ้น ท้องถิ่นขนาดเล็กสามารถได้รับการสนับสนุนงบประมาณอย่างทั่วถึง จนนำไปสู่การกระจายรายได้จากการท่องเที่ยว ทำให้ประเทศไทยมีรายได้มากยิ่งขึ้น เนื่องจากปัจจุบันรายได้จากการจ้างงานด้านการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น ทุกปีหากกองทุนสามารถกระจายการสนับสนุนไปได้ทุกพื้นที่ก็จะทำให้รายได้ไม่กระจุกในจังหวัดใด จังหวัดหนึ่ง การหมุนเวียนของงบประมาณในด้านเศรษฐกิจของประเทศก็จะดีตามไปด้วย

คำถามการวิจัย

1. ปัญหาในการดำเนินงานของกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทยมีอะไรบ้าง
2. แนวทางการแก้ไขและพัฒนากองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทยเป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการดำเนินงานของกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย
2. เพื่อหาแนวทางการแก้ไขและพัฒนากองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนากองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยในครั้งนี้ไว้ ดังนี้

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ : การศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษากองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
2. ขอบเขตด้านเวลา : การศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาจะศึกษากองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2551 – 2559
3. ขอบเขตด้านเนื้อหา : การศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาจะศึกษาการดำเนินงานของกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย ครอบคลุมถึงการพัฒนากองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย

นิยามศัพท์

กองทุน หมายถึง กองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย

คณะกรรมการบริหาร หมายถึง คณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบปัญหาการดำเนินงานของกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย
2. ทำให้ได้แนวทางการแก้ไขและพัฒนากองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย

มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี