



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

หลักนิติธรรมและธุรกิจด้านการท่องเที่ยวของไทย :  
ปัญหาและแนวทางการแก้ไข

จัดทำโดย  
นางรัตน์ประภา ดิศวัฒน์  
รหัส ๖๒๐๗๓๒

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๗  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## บทคัดย่อ

เอกสารวิชาการนี้ชี้ให้เห็นว่า หลักนิติธรรมและธุรกิจด้านการท่องเที่ยวเกี่ยวข้องกับทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน โดยมีหลักสำคัญคือผู้ประกอบการธุรกิจทั้งหลายต่างอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน และมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ทั้งในเรื่องการดำเนินการและการจ่ายภาษีให้ภาครัฐ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายให้เข้มงวด ไม่มีการเลือกปฏิบัติ ไม่รับสินบนและผลประโยชน์ที่จะทำให้การแข่งขันในตลาดผิดเพี้ยนและไม่เป็นธรรม ในส่วนของประชาชน ก็มีหน้าที่ในการช่วยสอดส่องดูแล สนับสนุนภาคธุรกิจที่มีหลักนิติธรรม ช่วยสอดส่องเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม นอกจากนี้ เอกสารวิชาการนี้ จะอธิบายด้วยว่า สถานการณ์ของประเทศไทยในปัจจุบันประสบปัญหาและความท้าทายในทุกด้านในการรักษาไว้ซึ่งหลักนิติธรรม ทั้งจากการมีสังคมระบบอุปถัมภ์ การขาดการปฏิรูประบบราชการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีรายได้ที่เหมาะสม เมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่ต้องกำกับดูแล ความก้าวหน้าของภาคเอกชนยุคใหม่ที่ใช้เทคโนโลยีช่วยในการดำเนินธุรกิจที่ภาครัฐของไทยปรับตัวไม่ทันในการกำกับ รวมทั้งอิทธิพลของทุนต่างชาติโดยเฉพาะจากจีนที่มีต่อภาครัฐของไทย และกระทบต่อหลักนิติธรรมและการบังคับใช้กฎหมาย จนในบางกรณีสามารถใช้ช่องทางของกฎหมายเพื่อแสวงผลประโยชน์และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการทำธุรกิจการท่องเที่ยวในประเทศไทยขึ้น อย่างที่ปรากฏเหตุการณ์ทัวร์ศูนย์เหรียญขึ้น ในตอนท้ายได้มีข้อเสนอในการแก้ไขเพื่อให้หลักนิติธรรมสามารถงอกงามได้โดยอาศัยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดในธุรกิจด้านการท่องเที่ยวและสังคมไทยในภาพรวม

\*\*\*\*\*

# หลักนิติธรรมและธุรกิจด้านการท่องเที่ยวของไทย : ปัญหาและแนวทางการแก้ไข

นางรัตนประภา ดิศวัฒน์  
รหัส 620732

## กรอบแนวคิด

เอกสารวิชาการฉบับนี้จะอธิบายว่า หลักนิติธรรมในภาคธุรกิจหมายถึงสิ่งใด มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานใดบ้าง ต่อจากนั้นจะนำเสนอถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการรักษาหลักนิติธรรม โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการใช้บังคับกฎหมายกับธุรกิจด้านการท่องเที่ยวของไทย พร้อมนำเสนอแนวทางแก้ไข โดยมีรายละเอียดหัวข้อ ดังนี้

- (1) หลักนิติธรรมและภาคธุรกิจ
- (2) ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยและปัญหาการทุจริตในระบบราชการไทย
- (3) ความก้าวหน้าของภาคเอกชนในการประกอบธุรกิจและภาครัฐที่ล่าช้า
- (4) อิทธิพลของเอกชนต่างประเทศกับแรงกดดันต่อภาครัฐของไทย
- (5) แนวทางแก้ไขเพื่อพัฒนาหลักนิติธรรมในภาคธุรกิจ

## 1. หลักนิติธรรมและภาคธุรกิจ

หลักนิติธรรมเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองที่มีรากเหง้านับแต่สมัยกรีกและมีวิวัฒนาการมาจนถึงปัจจุบัน อริสโตเติล (Aristotle) ได้พยายามแสวงหาแนวทางการปกครองสังคมในอุดมคติผ่านการตั้งคำถามว่าการอยู่ใต้การปกครองโดยผู้หน้าที่ดีที่สุดหรือกฎหมายที่ดีที่สุด แบบไหนจะดีกว่า โดยเห็นว่าการปกครองด้วยกฎหมายมีข้อดีที่สุด ต่างกับเพลโต (Plato) ผู้เห็นว่าแบบการปกครองที่ดีที่สุดคือการมีผู้นำที่ดี (ที่สุด) โดยมี Philosopher King เป็นผู้นำในอุดมคติ<sup>1</sup>

การปกครองด้วยกฎหมายเป็นระบอบการปกครองที่ไม่ยึดติดต่อบุคคล ว่าต้องดีหรือชั่ว (ซึ่งยากที่จะกำหนดได้) โดยหากมีกฎหมายเป็นหลักในการปกครองแล้ว ความยุติธรรมย่อมเกิดขึ้นได้ นอกจากนี้การปกครองโดยกฎหมายยังมีข้อดีคือ กฎหมายเกิดจากการไตร่ตรองไว้ก่อนแล้วและใช้เวลานานก่อนบัญญัติ ในขณะที่การพิจารณาเรื่องใด ๆ โดยมนุษย์ (โดยไม่มีกฎหมายอ้างอิง) มักจะต้องตัดสินใจในเวลาอันสั้น ซึ่งยากที่จะผดุงไว้ซึ่งความยุติธรรมได้

<sup>1</sup> Stanford Encyclopedia of Philosophy, "The Rule of Law", 22 June 2016, [Online], <https://plato.stanford.edu/entries/rule-of-law/>, (accessed 25 March 2019)

การที่ทุกคนในสังคมต่างอยู่ภายใต้กฎหมายเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมซึ่งช่วยพัฒนาสังคมโลกตะวันตกไปสู่แนวคิดเรื่องความเท่าเทียมกันของคนในสังคม ไม่ว่าจะอยู่ในสถานะใด มีนัยต่อจากเปลี่ยนแปลงจากระบบการปกครองที่กษัตริย์หรือชนชั้นปกครองอยู่เหนือกฎหมาย มีอำนาจเด็ดขาดในการปกครองประชาชน ไปสู่ระบบการปกครองที่กษัตริย์หรือชนชั้นปกครองต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย หรือจาก Rule by Law เป็น Rule of Law เป็นการช่วยปกป้องสิทธิ เสรีภาพ ทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ ความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม (ในสายตาของกฎหมาย) ซึ่งต่อมาแนวคิดนี้ นับเป็นรากฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตย

ในสังคมตะวันออกหลักนิติธรรมอยู่ในรากของแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล (Good Governance) ตามการตีความคำสอนของขงจื้อและศาสนาในเอเชีย โดยเฉพาะการมีหลักศีลธรรมและปรัชญาในการปกครองของผู้นำและผู้ใต้ปกครอง จนลงไปถึงหน่วยเล็กสุดในสังคม (ครอบครัว) เน้นให้ประชาชนมีความตื่นตัวของหน้าที่ในการเป็นคนใต้ปกครองที่ดี

ในมุมการบริหารและปกครองประเทศยังมีการถกเถียงเรื่องมูอื่น ๆ เกี่ยวกับหลักนิติธรรม อาทิ ประเด็นกระบวนการการได้มาซึ่งหลักนิติธรรม การร่างและการออกกฎหมาย การชำระแก้ไขกฎหมาย กระบวนการของระบบยุติธรรม การตีความกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย การพิพากษา ขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าพนักงานของหน่วยงานเจ้าของกฎหมาย

ในกรอบนานาชาติ เลขานุการสหประชาชาติได้ให้คำนิยามของหลักนิติธรรมไว้ว่า เป็นหลักการปกครองที่ประชาชนทุกคน สถาบันทั้งหมด ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งรัฐเอง ต่างต้องรับผิดชอบปฏิบัติตนภายใต้กฎหมาย ที่ได้มีการประกาศใช้โดยเป็นที่รับรู้ทางสาธารณะ และเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับ มีการพิพากษาโดยอิสระ และเป็นไปตามหลักการของสิทธิมนุษยชนที่เป็นที่ยอมรับโดยนานาชาติ นอกจากนี้ กฎหมายยังต้องมีสถานะสูงสุด ทุกคนเท่าเทียมภายใต้กฎหมาย รับผิดชอบและปฏิบัติตามกฎหมายนั้น รวมทั้งมีการประยุกต์ใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม มีการแบ่งแยกอำนาจต่าง ๆ อย่างชัดเจน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีความแน่นอนชัดเจนของกฎหมาย เพื่อหลีกเลี่ยงการพิพาทและความโปร่งใสของขั้นตอนของกฎหมาย<sup>2</sup>

อนึ่ง หากพิจารณาเรื่องหลักนิติธรรมในกรอบการประกอบธุรกิจ จะเกี่ยวข้องกับ อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายและการใช้บังคับของเจ้าพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนกลาง หรือหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ควบคุมต่อประเด็นเรื่อง ภาษี การออกใบอนุญาต การเสียค่าปรับ สิ้นไหม ประเด็นความสัมพันธ์และสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ตำรวจ อัยการ ศาล ในกระบวนการการได้มาซึ่งหลักนิติธรรม นอกจากนี้ หลักนิติธรรมในกรอบการประกอบธุรกิจ ยังรวมถึงหน้าที่ของเอกชนในการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ อย่างเคร่งครัด จ่ายภาษี และไม่เป็นต้นเหตุแห่งการทุจริต คอร์รัปชัน ซึ่งเป็นพื้นฐานในการพัฒนาระบบคุณภาพชีวิต สิทธิ และการยกระดับทางเศรษฐกิจ และสังคมไทย

<sup>2</sup> United Nations Global Compact, “Business for the Rule of Law Framework” , June 2015, [Online], <https://www.unglobalcompact.org/library/1341> ,(accessed 27 March 2019)



## 2. ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยและปัญหาการทุจริตในระบบราชการไทย

สังคมไทยเป็นระบบสังคมอุปถัมภ์ที่ดำเนินอยู่รอดได้ด้วยระบบพวกพ้อง มีความรักต่อสถาบัน และเพื่อนร่วมสถาบัน ไม่ว่าจะเป็นสถานศึกษา กองทัพ กระทรวงทบวงกรม หน่วยงานเอกชน สมาคม กลุ่มศาสนา หรือความเกี่ยวเนื่องทางสายเลือดและครอบครัว ซึ่งแม้ไม่ใช่สิ่งแปลกใหม่เมื่อเทียบกับ สังคมอื่น แต่สังคมไทยยังมีมรดกทางวัฒนธรรมในเรื่องความเคารพผู้อาวุโส ผู้มีพระคุณ ครูบาอาจารย์ พระภิกษุประจำบ้าน แพทย์ประจำตระกูล และมีเรื่องความเชื่อของศาสนาและสิ่งที่ สังคมให้การยอมรับยกย่อง เช่น ความกตัญญู การทดแทนคุณ มากไปกว่านั้น สถาบันต่าง ๆ ในสังคม ยังมีการอบรมบ่มเพาะผู้น้อยไม่ว่าจะเป็น นักเรียนหรือรุ่นน้อง ถึงค่านิยมและวัฒนธรรมองค์กร เช่น การรักษาสัจจะ ซื่อสัตย์ ไม่ข่มขู่ ไม่ฟ้องนาย ไม่ขายเพื่อน ซึ่งเมื่อวัฒนธรรมองค์กรเหล่านี้ผสมผสาน รวมกับ ค่านิยมความเชื่อเรื่องความกตัญญูรู้คุณ การตอบแทนบุญคุณในสังคมแล้ว จะมีสถานการณ์ใน ชีวิตของคนไทย ที่ต้องเลือกระหว่างการรักษากฎระเบียบ การปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัดในการรักษา และบังคับใช้กฎหมาย ข้าราชการต้องเลือกระหว่างการตอบแทนบุญคุณหรือการช่วยเหลือผู้มีพระคุณ เพื่อนร่วมสถาบันและพวกพ้องที่เป็นที่รัก กับการรักษากฎหมาย ที่ยากไปกว่านั้น คือการทำตามคำสั่ง ผู้บังคับบัญชาที่เคารพรัก หรือมีอำนาจในการให้คุณให้โทษต่อความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ซึ่งคำร้องขอหรือคำสั่งเหล่านั้นหากขัดต่อหลักกฎหมายและหลักนิติธรรมแล้ว คำถามที่จะเกิดขึ้นคือ เราจะสามารถพึงพาจริยธรรมของมนุษย์ได้แค่ไหน มนุษย์ผู้นั้นจะสามารถทานความท้าทายของชีวิต ในบททดสอบการเป็นคนดีในอุดมคติ ๆ ได้มากน้อยแค่ไหน

ความท้าทายต่อการขัดขืนต่อคำขอหรือคำสั่งของผู้อาวุโสและพวกพ้อง จะมีความยากขึ้นอีก เมื่อมีผลประโยชน์อื่น ๆ มาเกี่ยวข้อง ทั้งในรูปเงินทองและผลประโยชน์ได้ทางอ้อม อาทิ หากยอมทำให้ จะได้เลื่อนขั้น หากทำได้จะได้รถยนต์คันใหม่ หากช่วยได้จะได้ระบุหุ้นหรือเป็นที่ปรึกษาของบริษัท ขนาดใหญ่ ข้าราชการจะตัดสินใจที่จะไม่โอนอ่อนต่อกิเลสยากขึ้น หากครอบครัวข้าราชการผู้นั้นกำลัง ประสบกับความเดือดร้อนเรื่องเงินทองหรือตำแหน่งหน้าที่การงาน ตามที่จะได้กล่าวอธิบายถึงปัญหา เรื่องฐานเงินเดือนที่น้อยและสิทธิประโยชน์ของราชการที่เทียบไม่ได้กับผลประโยชน์ชาติที่ตนมีอำนาจ กำกับดูแลควบคุมอยู่ ต่อไป

ในการประกอบธุรกิจด้านการท่องเที่ยว เกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงานหลายหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็น หน่วยงานระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ เช่นหน่วยงานที่กำกับดูแลเรื่องภาษีโรงเรือน ภาษีเงิน ได้นิติบุคคล ใบอนุญาตการประกอบธุรกิจ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องถิ่นหรือตำรวจท่องเที่ยว ที่มี หน้าที่สอดส่องดูแลความปลอดภัย หรือ ดูแลจับกุมเรื่องการใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ซึ่งหาก คำนวณเป็นจำนวนเงินเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐแล้วนั้น ล้วนเป็นค่าใช้จ่ายและต้นทุนทางธุรกิจทั้งสิ้น

หากมีผู้ประกอบการรายใด มีเส้นสายกับเจ้าหน้าที่รัฐ หรือผู้มีอิทธิพล ย่อมมีวิธีในการลด ต้นทุนทางธุรกิจ โดยอาศัยความเป็นสังคมอุปถัมภ์ของไทย ในขณะที่บางรายอาจใช้ความสัมพันธ์กับ เจ้าหน้าที่รัฐ ในการร่วมมือกันกลั่นแกล้งคู่แข่งทางธุรกิจ ให้มีต้นทุนสูงขึ้น หรือต้องยอมแพ้ ขายกิจการไป โดยใช้เป็นยุทธศาสตร์ในการลดคู่แข่งทางธุรกิจ สามารถผูกขาดธุรกิจในพื้นที่นั้น ๆ ได้ และมีสัดส่วนตลาดใหญ่พอที่จะเลี้ยงดูเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการรักษาฐานอำนาจธุรกิจและ ผลประโยชน์ของตนต่อไป จะเห็นได้ว่าสภาพแวดล้อมของการอยู่ในสังคมระบบอุปถัมภ์ที่กล่าวมาไม่

เอื้อต่อการใช้บังคับหรือการเคารพต่อกฎหมายอย่างเคร่งครัดภายใต้หลักนิติธรรม และเป็นปัญหาที่สำคัญในการประกอบธุรกิจโดยเฉพาะด้านการท่องเที่ยวที่เป็นรายได้สำคัญของประเทศ

ปัจจัยต่อมาที่สำคัญนอกเหนือจากระบบสังคมแบบอุปถัมภ์แล้ว คือปัญหาเชิงโครงสร้างในระบบราชการไทยซึ่งเป็นองค์กรที่ใหญ่ที่สุดในไทย มีจำนวนข้าราชการกว่า 3 ล้านคน รัฐบาลทุกยุคมีนโยบายและความพยายามในการปฏิรูประบบราชการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ตอบสนองต่อบริบทที่เปลี่ยนแปลงของโลกและความต้องการของประชาชน อย่างไรก็ตาม โดยที่ระบบราชการไทยมีการบริหารแบบรวมศูนย์ทั้งในเรื่องกฎระเบียบ ข้อบังคับ อัตราเงินเดือน เบี้ยหวัด สวัสดิการ สิทธิประโยชน์ นโยบาย อัตราค่าจ้าง การเลื่อนขั้น รวมทั้งมีอิสระและความยืดหยุ่นน้อยในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ทำให้การขับเคลื่อนการปฏิรูปข้าราชการเป็นไปได้ยาก สวนทางกับภาคเอกชนที่เพิ่มขีดความสามารถอยู่ตลอดเวลา มีการปรับปรุงฐานเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ให้สามารถดึงดูดและรักษาบุคลากรที่มีคุณภาพของตนได้ รวมทั้งมีบทบาทชัดเจนขึ้นในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญที่ควรได้รับการปฏิรูปคือเรื่องสิทธิประโยชน์โดยเฉพาะฐานเงินเดือนที่ไม่สอดคล้องต่อสภาพความเป็นจริงในการดูแลตนเองและครอบครัว ให้มีเกียรติในฐานะคนที่มีคุณภาพในสังคม ซึ่งเมื่อเทียบกับฐานเงินเดือนของภาคเอกชนแล้ว โดยเฉพาะในระดับบริหารด้วยกันจะมีความแตกต่างกันมาก ที่สำคัญหากพิจารณาเทียบรายได้ของข้าราชการกับจำนวนเงินและผลประโยชน์จากประกอบธุรกิจของภาคเอกชน ที่ข้าราชการต้องกำกับดูแลแล้ว จะมีความต่างอยู่มาก เป็นสถานการณ์ที่เสี่ยงต่อการทุจริต หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือ เปิดโอกาสให้เอกชนเลือกที่จะใช้วิธีติดสินบนเจ้าพนักงานแทนการเสียค่าปรับ หรือแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมในชั้นสอบสวนหาข้อเท็จจริง นี่ยังไม่นับในกรณีธุรกิจผิดกฎหมายซึ่งมีผลประโยชน์มากและพร้อมที่จะร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการกระทำความผิด อาทิ การเปิดแหล่งการพนัน การค้าของผิดกฎหมาย

สิ่งโคปร่มองเห็นว่า ประเด็นเรื่องผลตอบแทนในรูปเงินเดือนและเงินรางวัล เป็นปัจจัยที่ช่วยลดความจำเป็นในการทุจริตได้ จึงให้ความสำคัญในการเพิ่มเงินเดือนและสวัสดิการ รวมทั้งเงินรางวัลให้สามารถเทียบเท่ากับภาคเอกชนอยู่ตลอด<sup>3</sup>

ไทยถูกจัดอันดับให้อยู่ที่ 76 จาก 126 ประเทศของ World Justice Project, Rule of Law index ปี ค.ศ. 2019<sup>4</sup> โดยในส่วนที่ไทยเสียคะแนนเกิดจาก การที่กฎหมายไม่สามารถควบคุมอำนาจรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่การลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำผิดก็อยู่ในอัตราที่ต่ำอยู่

ต่อกรณีการเรียกสินบนจากเจ้าพนักงานเองนั้น คณะเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์ร่วมกับศูนย์เครือข่ายวิชาการเพื่อสังเกตการณ์และวิจัยความสุขชุมชน มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ได้เคยสำรวจทัศนคติและประสบการณ์จากหัวหน้าครัวเรือนจำนวน 6,048 ราย ในปี 2557 พบว่า หน่วยงานที่

<sup>3</sup> สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “สาธารณสุขสิงคโปร์กับการป้องกันและการปราบปรามการทุจริต”, เอกสารวิชาการ Academic Focus พฤษภาคม 2559 [Online],

[http://library2.parliament.go.th/ejournal/content\\_af/2559/may2559-4.pdf](http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2559/may2559-4.pdf) (accessed 27 March 2019)

<sup>4</sup> World Justice Project, “World Justice Index 2019: Thailand” [Online],

<http://data.worldjusticeproject.org/pdf/rule-of-law-index-THA.pdf> (accessed 27 March 2019)

ประชาชนผู้ติดต่อถูกเรียกสินบนบ่อยที่สุด ได้แก่ สำนักงานที่ดิน (ร้อยละ 7 ของผู้ไปติดต่อ) และตามด้วยสถานีตำรวจ (ร้อยละ 6.1 ของผู้ไปติดต่อ)<sup>5</sup>

ปัญหาของประเด็นนี้ ไม่เพียงจำกัดอยู่ในกรอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือเจ้าพนักงานสำนักงานที่ดินแต่ครอบคลุมถึงข้าราชการทุกหน่วยงานซึ่งต่างมีหน้าที่และอำนาจในการบริหารจัดการควบคุมดูแลผลประโยชน์ของชาติ รวมทั้ง การออกนโยบาย หรือ กฎระเบียบที่สามารถเอื้อผลประโยชน์ให้แก่เอกชน หรือบุคคลใด ๆ ได้ แม้กระทั่งการเข้าฝากลูกเรียนที่โรงเรียนรัฐบาลมีการเรียกสินบนโดยเฉลี่ยเกือบ 12,000 บาท ต่อคน (อัตราจากการสำรวจในปี 2557) และนับเป็นอัตราสินบนที่สูงที่สุดเมื่อเทียบกับการไปติดต่อหน่วยงานราชการอื่น ๆ<sup>6</sup>

สำหรับธุรกิจท่องเที่ยวในไทย มีขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐและเจ้าพนักงานตั้งแต่ก่อนมีนักท่องเที่ยวเดินทางมาไทย ได้แก่ การขอใบอนุญาตในการดำเนินการธุรกิจด้านการบินในไทย ช่วงเวลาของเที่ยวบิน ที่จอดในสนามบิน การดำเนินการเครื่องเช่าเหมาลำ การตรวจสอบคุณภาพและความปลอดภัยของสายการบิน ซึ่งในไม่กี่ปีที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้ใช้ความพยายามเป็นอย่างมากในการปรับปรุงโครงสร้างเก่าของกรมการบินพลเรือน เป็นสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย จนพ้นการติดธงแดงจากองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization : ICAO)<sup>7</sup> ซึ่งหนึ่งในสาเหตุหลักคือการที่กรมการบินพลเรือน ไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับหน้าที่ในการตรวจสอบความปลอดภัยด้านการบิน โดยอาศัยข้าราชการกรมการบินพลเรือนเป็นผู้ตรวจสอบ (โดยรับเงินเดือนข้าราชการปกติ) ในขณะที่มาตรฐานสากล ว่าจ้างนักบินอาวุโสด้านความปลอดภัยการบินที่ได้รับเงินเดือนและสิทธิประโยชน์หลายแสนบาท ซึ่งในการแก้ไขต้องขอความร่วมมือนักบินอาวุโสของไทยลาออกมาช่วยทำหน้าที่ หรืออีกกรณีหนึ่งคือมีการตั้งข้อสังเกตว่าทำไมหน่วยงานของไทยสามารถออกใบอนุญาตการดำเนินการธุรกิจการบินในไทยให้กับหลายสายการบินจำนวนมากในช่วงเวลาอันสั้น ทั้งที่ จำนวนบุคลากรที่ตรวจสอบมีจำกัด และหน่วยงานของต่างประเทศไม่สามารถทำได้เร็วเท่า

ต่อจากการเดินทางโดยเครื่องบิน สิ่งที่นักท่องเที่ยวหรือผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวต้องประสบคือ กรณีการตรวจคนเข้าเมืองสำหรับนักท่องเที่ยวจากประเทศที่สามารถขอรับการตรวจลงตราที่สนามบินของไทยได้ (Visa on Arrival) โดยที่ประเทศไทยมีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก ในขณะที่จำนวนเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองมีจำกัด ทำให้นักท่องเที่ยวต้องเข้าแถวรอเป็นเวลานาน บริษัทนำเที่ยวของจีนจำเป็นต้องหาช่องทางอำนวยความสะดวกลูกค้าโดยติดสินบนค่าหัวคิวแก่เจ้าพนักงาน เพื่อให้ช่วยเร่งกระบวนการการผ่านเข้าเมืองหรือสามารถลัดคิวได้ หรือบางกรณีมี

<sup>5</sup> สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) นำเสนอโดยคณะเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์ร่วมกับศูนย์เครือข่ายวิชาการเพื่อสังเกตการณ์และวิจัยความสุขชุมชน มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, “คอร์รัปชันในระบบราชการไทย การสำรวจทัศนคติ ประสบการณ์ของหัวหน้าครัวเรือน” กันยายน 2557 <http://www.knowledgefarm.in.th/wp-content/uploads/2018/07/corruption-survey-at-gov-agency.pdf> [Online], (accessed 27 March 2019)

<sup>6</sup> สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), อ้างแล้ว

<sup>7</sup> กรุงเทพธุรกิจออนไลน์, เบื้องหลังความสำเร็จปลด 'ธงแดง' ICAO", วันที่ 10 ตุลาคม 2560, [Online] <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/776495> (accessed 25 March 2019)

การกล่าวอ้างว่าเจ้าพนักงานเองเป็นผู้เรียกสินบนค่าคิวหรือค่าอำนวยความสะดวก ตามที่ได้มีรายงานจากสื่อทั่วไป<sup>8</sup> ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบราชการไทยและประเทศไทย

การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่และไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดของเจ้าพนักงานทั้งในการตรวจสอบบริษัทนำเที่ยว ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง และนักท่องเที่ยวเอง ส่งผลกระทบต่อธุรกิจท่องเที่ยวทั้งระบบและในวงกว้าง ไม่ว่าจะเป็นการเดินทาง การพักรแรม การจับจ่าย กิจกรรมการท่องเที่ยว ร้านอาหารและเครื่องดื่ม สถานบันเทิง สามารถยกตัวอย่างได้ อาทิ การต่อเรือโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือผิดแบบ ไม่ผ่านมาตรฐาน การออกเรือทั้งที่มีประกาศออกเตือน รถโดยสารไม่มีเข็มขัดนิรภัย นักท่องเที่ยวเช่ารถโดยไม่มีใบขับขี่หรือใช้ใบขับขี่ปลอมหรือ สถานที่ประกอบธุรกิจไม่ปลอดภัย ไม่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจกรรม ไม่ผ่านการตรวจสอบด้านอาคาร การป้องกันอัคคีภัย หรือไม่มีประกัน โดยเป็นเรื่องปกติที่จะได้เห็นรายงานข่าวว่ามีนักท่องเที่ยวประสบอุบัติเหตุ เสียชีวิต บาดเจ็บ ก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจ ชีวิตและทรัพย์สิน เกิดคดีฟ้องร้อง และกระทบต่อภาพลักษณ์ของธุรกิจท่องเที่ยวของไทยในภาพรวม Travel and Tourism Competitiveness Report ของ World Economic Forum (WEF) ประจำปี 2017 ไทยได้คะแนนรวมอยู่อันดับที่ 34 จาก 136 แต่ได้คะแนนในด้านความมั่นคงปลอดภัย (Safety and Security) อันดับที่ 1 จาก 136 ในขณะที่ได้คะแนนในเรื่องการให้สาธารณสุขและความสะอาด (Health and Hygiene) อันดับที่ 90 จาก 136<sup>9</sup>

เกณฑ์วัดอีกตัวที่ชี้ให้เห็นถึงการละเว้นและความไม่เอาใจใส่ในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ ได้แก่ คะแนนของไทยในด้านการสร้างความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Sustainability) ซึ่งอยู่อันดับที่ 122 จาก 136 ไทยเสียคะแนนจากสี่ประเด็นมากที่สุด คือ (1) การมีค่า PM 2.5 สูง (2) การไม่ปกป้องสิ่งมีชีวิตที่ใกล้สูญพันธุ์ (3) ความ (ไม่) เข้มงวดของกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม และ (4) การใช้บังคับกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมที่ไม่จริงจัง<sup>10</sup> ซึ่งนานวันจะส่งต่อทรัพยากรธรรมชาติ ที่สวยงามและยังคงความอุดมสมบูรณ์ซึ่งเป็นต้นทุนสำคัญต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทยในการสร้างรายได้ให้กับประเทศ กรณีค่า PM 2.5 เริ่มส่งผลให้เห็นกับจังหวัดเชียงใหม่ที่ในช่วงต้นปี 2562 มีค่า PM 2.5 สูงกว่าระดับปลอดภัยต่อสุขภาพ (200-300 ขึ้นไป) และมีบางช่วงมีค่า PM 2.5 สูงที่สุดในโลก<sup>11</sup> ส่งผลกระทบต่อจำนวนนักท่องเที่ยว รายได้หลักของจังหวัด และชื่อเสียงต่อการเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของโลก และยังส่งเสียต่อสุขภาพของประชาชนไทยเอง

<sup>8</sup> ฐานเศรษฐกิจออนไลน์, “ผ่าขบวนการ “ได้โต๊ะ” ตม.” Visa on Arrival “ทัวร์ริสต์จีน”วันที่ 3 ตุลาคม 2561, [Online], <http://www.thansettakij.com/content/326689> (accessed 25 March 2019)

<sup>9</sup> World Economic Forum, “Travel and Tourism Competitiveness Report 2017: Thailand, [Online], <http://reports.weforum.org/travel-and-tourism-competitiveness-report-2017/country-profiles/#economy=THA> (accessed 25 March 2019)

<sup>10</sup> World Economic Forum, อ้างแล้ว

<sup>11</sup> ชัยยศ ยงค์เจริญชัย, บีบีซีไทย (British Broadcasting Corporation (BBC), Thailand), “ฝุ่น : PM 2.5 ในเชียงใหม่ขึ้นสูงแตะอันดับหนึ่งของโลก”, วันที่ 12 มีนาคม 2562, [Online], <https://www.bbc.com/thai/47534868> (accessed 26 March 2019)



### 3. ความก้าวหน้าของภาคเอกชนในการประกอบธุรกิจและภาครัฐที่ล่าหลัง

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาธุรกิจแทบทุกวงการมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญด้วยเทคโนโลยีหรือนักวิชาการและผู้นำทางธุรกิจเรียกว่า Disruption ซึ่งทำให้การดำเนินธุรกิจแบบเดิมไม่สามารถคงอยู่หรือแข่งขันได้ ธุรกิจด้านการท่องเที่ยวก็ประสบปัญหานี้เช่นกัน ขออธิบายให้เห็นภาพ ดังนี้

เริ่มตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจและพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวเปลี่ยนไป โดยเริ่มต้นจากการจองตั๋วเครื่องบินและโรงแรมผ่านหน้าเว็บไซต์ หรือ โปรแกรมบนโทรศัพท์มือถือ หมายความว่าอำนาจต่อรองของบริษัททัวร์แบบเก่า หรือโรงแรม ร้านอาหาร หรือสายการบินที่มีชื่อเสียง ถูกส่งต่อไปให้กับบริษัทที่เป็นเจ้าของการซื้อขายระบบออนไลน์ (E-commerce) เมื่ออำนาจต่อรองเปลี่ยนแปลงไป ผู้เล่นใหม่ที่เข้ามามีอำนาจในกระบวนการย่อมมีอำนาจในการเรียกส่วนแบ่งผลประโยชน์มากกว่าเดิม หรือเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ อาทิ เว็บไซต์ Ctrip ของจีน หรือ agoda / hotel.com / expedia ทำให้เจ้าของกิจการหลายรายจำต้องแบ่งรายได้ร้อยละ 20-30 ให้กับเจ้าของเว็บไซต์เหล่านี้ ในขณะที่แนวโน้มพฤติกรรมของผู้บริโภค ก็เปลี่ยนไปพึ่ง platform เหล่านี้ เป็นผลให้ช่องทางของรายได้ต้องพึ่งพาเว็บไซต์เหล่านี้มากขึ้น ส่งผลให้เกิดวงจรที่ทำให้อำนาจต่อรองเจ้าของกิจการน้อยลง สัดส่วนกำไรลดลง จนบางรายไม่สามารถแข่งขันต่อไปได้ หรือพยายามสร้างช่องทางอื่นในการรับลูกค้า อาทิ การสร้างเว็บไซต์ของตนเอง (ซึ่งมีค่าใช้จ่ายเช่นกัน ทั้งในการพัฒนา ดูแลระบบ และค่าโฆษณา) หรือ เปลี่ยนกลุ่มลูกค้าเป็นการประสานตรงกับบริษัทนำเที่ยวที่เน้นปริมาณ เพื่อให้มีรายได้เข้ามาจุนเจือ

ในทางตรงข้ามหน่วยงานภาครัฐที่พยายามปรับตัว กลับใช้ข้อมูลทางเว็บไซต์นำเที่ยวหรือขายบริการท่องเที่ยวในการประเมินรายได้ของผู้ประกอบการ ในการเรียกเก็บภาษีที่เกี่ยวข้อง โดยไม่ได้พิจารณาว่า ผู้ประกอบการต้องแบ่งผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้กับเว็บไซต์เหล่านั้น ทั้งจัดโปรโมชั่นราคาพิเศษ หรือ การโดนยกเลิกของลูกค้าในนาที สุดท้าย หรือการจ่ายบริการพิเศษเพิ่ม เพื่อให้ชื่อของโรงแรม หรือร้านอาหารตน ขึ้นไปอยู่รายชื่อแรก ๆ ในการค้นหาจากระบบ ซึ่งการดำเนินการของภาครัฐดังกล่าว กลายเป็นสร้างภาระทางภาษีให้กับผู้ประกอบการมากกว่าเดิม แทนที่จะเป็นการส่งเสริมธุรกิจหรือช่วยลดต้นทุนผู้ประกอบการ

เทคโนโลยี disruption ที่สำคัญต่อมาคือ โปรแกรมประเภท Airbnb หรือเว็บไซต์ให้เช่าห้องพักของจีน Tujia.com ซึ่งที่ผ่านมาธุรกิจจีนได้ใช้ช่องทางเข้ามาทำธุรกิจในประเทศไทย โดยการซื้อหรือเช่า ห้องพัก บ้านพัก หรือในบางกรณีทั้งอาคารชุด และดำเนินธุรกิจিয়েโรงแรม โดยไม่มีการขออนุญาตจากภาครัฐที่ถูกต้อง เมื่อภาครัฐไม่รับรู้ ก็ไม่มีการเรียกเก็บภาษีที่เกี่ยวข้อง ทำให้ต้นทุนการดำเนินธุรกิจিয়েนี้ของชาวจีนต่ำกว่าราคาตลาด เป็นผลให้สามารถตั้งราคาต่ำต่ำกว่าคู่แข่งที่เป็นโรงแรม หรือห้องพักของคนไทย ในมาตรฐานใกล้เคียงกัน ก่อให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม จนในที่สุด ผู้ประกอบการไทยต้องขาดทุนและปิดกิจการไป หรือหากต้องการแข่งขัน อาจต้องเลือกที่จะไม่ปฏิบัติตามหลักนิติธรรมในการประกอบธุรกิจ คือติดสินบนเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อลดต้นทุนการดำเนินธุรกิจของตน แต่ก็ไม่ใช่การแก้ไขปัญหาคำได้ทั้งหมด เนื่องจากกลุ่มนักธุรกิจจีนเองก็มีความสามารถในการเข้าถึงผู้มีอำนาจและเจ้าพนักงานของไทยได้ และมีฐานลูกค้าและวิธีการเข้าถึงลูกค้าได้ดีกว่าซึ่งเมื่อนำมาพิจารณาแล้ว ผู้ประกอบการไทยจะยังเสียเปรียบเชิงธุรกิจ

มีรายงานว่าในช่วงปลายปี 2561 ธุรกิจโรงแรมไม่สามารถแข่งขันได้ และต้องปิดตัวประกาศขาย โดยเฉพาะในจังหวัดที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของนักท่องเที่ยวจีน ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ ประกาศขาย 49 ราย เมืองพัทยา 51 ราย จังหวัดภูเก็ต 105 ราย รวมกว่า 150 ราย ปัญหาที่ได้รับ การรายงานคือจังหวัดเชียงใหม่ มีโรงแรมโรงแรมที่ไม่มีใบอนุญาตประกอบกิจการขนาดเล็กเพิ่มขึ้นมาก โดยเฉพาะการลงทุนของกลุ่มทุนจีนที่มาร่วมกับคนไทยเพื่อรองรับกลุ่มทัวร์จีนโดยเฉพาะ ซึ่งคาดว่าจะมากกว่า 1,000 แห่ง<sup>12</sup>

ลักษณะการดำเนินธุรกิจดังกล่าว ยังลามไปถึงการให้บริการแก่นักท่องเที่ยว อื่น ๆ อาทิ บริการนวด สปา การนำเสนอสินค้าและบริการต่าง ๆ ที่ทั้งถูกและผิดกฎหมาย ซึ่งดำเนินการในสถานที่ ๆ นักธุรกิจจีนได้เป็นเจ้าของ ไม่มีการขออนุญาต และตัดตัวกลางและการรับรู้รับทราบของภาครัฐ ซึ่งนักท่องเที่ยวเอง ก็ชอบบริการดังกล่าว เนื่องจากสะดวก เป็น complete package ซึ่งเมื่อกลุ่มธุรกิจเหล่านี้ สามารถสะสมทุนและรวมตัวกันได้ทั้งกระบวนการ มีการใช้แรงงานต่างด้าวที่ทั้งถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย ก็จะบรรลวงจรธุรกิจที่เรียกว่า ทัวร์ศูนย์เหรียญได้ คือนักธุรกิจไทยและภาครัฐของไทยแทบไม่ได้ผลประโยชน์โดยตรงจากการประกอบธุรกิจดังกล่าว ทั้งที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ของไทย

ลักษณะการดำเนินธุรกิจข้างต้นที่ประยุกต์ใช้เทคโนโลยี กำลังตลาด เส้นสายกับเจ้าพนักงานของไทย ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มี หรือไม่มีประสิทธิภาพ เมื่อเกิดปัญหาใด ๆ ต่อนักท่องเที่ยว ก็จะทิ้งให้ภาครัฐของไทยเป็นผู้รับผิดชอบ ทำให้การท่องเที่ยวของไทยเสียภาพพจน์และกระทบธุรกิจภาพรวม เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ต้องได้รับการแก้ไขโดยเร็ว

ภาครัฐของไทยต้องตื่นตัวและสามารถปรับเปลี่ยนนโยบาย กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตรวจสอบและกำกับดูแลให้ภาคธุรกิจการท่องเที่ยว เป็นธรรม มีความแข่งขันที่ดีเพื่อเพิ่มคุณภาพการบริการ ยกระดับการท่องเที่ยวของไทย และรักษาผลประโยชน์ของประเทศและภาคธุรกิจของไทย โดยในช่วงที่ผ่านมามีความตื่นตัวเพิ่มในระดับหนึ่ง แต่การตรวจสอบยังไม่ดีพอในประเด็นการประกอบธุรกิจโดยใช้ nominee หรือผู้ถือหุ้นชาวไทยที่สมรู้ร่วมคิดในการบังหน้าเพื่อประกอบธุรกิจ ซึ่งล่าสุดเป็นประเด็นถกเถียงที่สำคัญต่อกรณีเรือล่อที่จังหวัดภูเก็ตเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2562<sup>13</sup> นอกจากนั้น ประเด็นการบริหารการเงินการคลังยังต้องตื่นตัวกับพฤติกรรมการใช้จ่ายผ่านระบบ Digital Payment ของนักท่องเที่ยวของจีนซึ่งจากการสำรวจในปี 2562 ร้อยละ 74 ใช้ Digital Payment<sup>14</sup> ในการจับจ่ายสำหรับการท่องเที่ยวในไทย ซึ่งในหลายกรณีจะไม่สามารถตรวจสอบเส้นทางการเงินของผู้ประกอบการได้ หรือรับรู้รายได้ของผู้ประกอบการซึ่งนำไปสู่การคิดภาษีเงินได้ทางธุรกิจต่าง ๆ รวมไปถึงการทำธุรกิจผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโอนเงิน หรือ

<sup>12</sup> ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, “ขายทิ้งโรงแรมเชียงใหม่-ภูเก็ต พิชิตัวร์จีนวุ่นหัก-ห้องพักล้น”, วันที่ 28 พฤศจิกายน 2562, [Online], <https://www.prachachat.net/property/news-256684> (accessed 26 March 2019)

<sup>13</sup> มติชนออนไลน์, “ในวิกฤตยังมีโอกาส ถึงเวลาที่รัฐต้องจัดการ ‘โนมินี’ ปัญหาความปลอดภัยอย่างจริงจัง”, วันที่ 16 กรกฎาคม 2562, [Online], [https://www.matichon.co.th/economy/eco-report/news\\_1045492](https://www.matichon.co.th/economy/eco-report/news_1045492) (accessed 25 March 2019)

<sup>14</sup> The Nielsen Company, “2018 Trends for Mobile Payment in Chinese Outbound Tourism”, [Online], <https://www.nielsen.com/content/dam/nielsen/global/cn/docs/2018-trends-for-mobile-payment.pdf> , (accessed 27 March 2019)



พอกเงิน ของดังนั้น สิ่งทีภาครัฐของไทยพึงพิจารณาคือการร่วมมือกันแบบบูรณาการ ไม่สามารถดำเนินการแยกส่วนตามความรับผิดชอบ ต้องร่วมมือระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นและระดับประเทศ รวมทั้งหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้องในการจัดการธุรกิจที่เอาเปรียบเหล่านี้ ในขณะที่เดียวกันยังมีหน้าที่ในการพัฒนาระบบให้ทันสมัยสำหรับรับรองและดึงดูดนักท่องเที่ยวรุ่นใหม่ อาทิ นักท่องเที่ยวจำนวนมากยังไม่ทราบวิธีการขอภาษีมูลค่าเพิ่มคืน หากชำระด้วยระบบ Mobile Payment<sup>15</sup>

#### 4. อิทธิพลของเอกชนต่างประเทศกับแรงกดดันต่อภาครัฐของไทย

ประเด็นที่สำคัญต่อมานอกจากการประกอบธุรกิจแบบ disruption ของเอกชนต่างประเทศแล้ว สิ่งที่น่ากังวลอีกประการคืออำนาจต่อรองของเอกชนจากประเทศมหาอำนาจเช่น จีน ที่มีผลและสามารถสร้างแรงกดดันแก่ภาครัฐไทยได้ โดยเฉพาะที่จีนมีนักท่องเที่ยวไทยกว่า 10 ล้าน คน/ครั้ง ต่อปี สร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของไทย สำหรับการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวจีนเที่ยวไทยคาดว่าจะมีมูลค่าประมาณ 5.98-6.09 แสนล้านบาท ขยายตัวประมาณ ร้อยละ 3-5 เมื่อเทียบกับปี 2561<sup>16</sup>

ตัวอย่างที่สำคัญคือการกดดันการยกเว้นการตรวจลงตราสำหรับนักท่องเที่ยวชาวจีน เพื่อลดต้นทุนของบริษัทนำเที่ยวทั้งหลาย ซึ่งมีการขยายเวลาและรูปแบบต่าง ๆ มาตลอด หรือในกรณีที่หน่วยงานภาครัฐของไทยจะเพิ่มความเข้มข้นในการกำกับดูแลตรวจสอบ ด้วยอำนาจและอิทธิพลทางธุรกิจที่บริษัทนำเที่ยวและธุรกิจในเครือได้สะสมมาเป็นเวลานับสิบปี มีผลประโยชน์หลายหมื่นล้านบาท ทำให้มีอำนาจต่อรองกับภาครัฐหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงของไทย โดยอ้างว่าการกระทำใด ๆ ที่อาจขัดผลประโยชน์กลุ่มนี้ จะส่งผลให้นักท่องเที่ยวของไทยน้อยลง หรือกระทบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศส่งผลให้ระดับสูงมีความรู้สึกที่ไม่อยากสนับสนุนให้นักท่องเที่ยวจีนมายังไทย เป็นเรื่องละเอียดอ่อน ซึ่งผู้บริหารประเทศของไทยที่เกี่ยวข้องกับด้านการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจ ย่อมต้องตระหนัก เนื่องจากไม่มีใครต้องการให้ส่งผลกระทบต่อวงกว้าง โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากจำนวนนักท่องเที่ยวและเม็ดเงินที่ไหลเข้าประเทศ และตัวอย่างการบอยคอตทางนโยบายที่จีนเคยมีต่อประเทศต่าง ๆ อาทิ เกาหลีใต้ เมื่อมีความขัดแย้งในด้านการเมืองและการทหาร ส่งผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้ลดลงอย่างมาก

สิ่งที่เกิดขึ้นเมื่อเอกชนต่างชาติมีอิทธิพลและเส้นสายถึงผู้บริหารระดับสูงของประเทศ ไทยเอง ซึ่งเป็นฝ่ายตั้งรับ ก็จะสามารถทำได้เพียง แข็งในที่ และดำเนินนโยบายแบบหลบตาข้างหนึ่ง เพื่อให้ทุกอย่างผ่านไป ซึ่งนับวันจะสร้างปัญหาในอนาคตและก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสำหรับผู้ที่เป็นเจ้าของกิจการเหล่านี้ จะตกไปสู่นักลงทุนต่างชาติมากขึ้น เนื่องจากทุนไทยที่มีขนาดเล็กกว่าไม่สามารถทานกระแสของเม็ดเงินลงทุนของจีนที่มีฝ่ายการเมืองทั้งในและต่างประเทศสนับสนุน หรือคอยปกป้องได้

ปัญหาข้างต้นไม่ได้จำกัดเฉพาะในธุรกิจการท่องเที่ยวแต่ได้ขยายวงกว้างไปสู่ภาคธุรกิจที่สำคัญอื่น ๆ อาทิ อสังหาริมทรัพย์ การส่งออกผลไม้และสินค้าที่เป็นที่นิยมของชาวจีน ซึ่งกลายเป็น

<sup>15</sup> The Nielsen Company, อ้างแล้ว

<sup>16</sup> ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, “บทวิเคราะห์แนวโน้มธุรกิจ” 1 กุมภาพันธ์ 2562, [Online],

<https://kasikornresearch.com/th/analysis/k-econ/business/Pages/z2963.aspx> (accessed 28 March 2019)

เรื่องปกติในวงการธุรกิจหรือรายงานข่าวต่าง ๆ อาทิ ล้างผลไม้อินทรีย์ หรือชาวจีนไล่กวาดซื้อที่ดิน เพาะปลูกสินค้าเกษตรที่เป็นที่นิยมของไทย รวมทั้งสร้างโรงงาน โดยใช้วิธีการตั้ง nominee บังหน้า และมีขบวนการในการเอาเปรียบเกษตรกรหรือผู้ประกอบการธุรกิจไทยในหลายรูปแบบ<sup>17</sup> และกดราคาผลไม้ของไทย

การขยายอิทธิพลทางธุรกิจของจีนไม่ได้มีเพียงประเทศไทย เท่านั้น ที่ผ่านมา จีนได้ไปลงทุนทั่วโลก และมีการต่อต้านหรือตั้งรับจากประเทศผู้รับในหลายกรณีและหลายประเภทธุรกิจ ทั้งท่องเที่ยว ทรัพยากรเหมืองแร่ เทคโนโลยีระดับสูง อสังหาริมทรัพย์ พืชและสินค้าเศรษฐกิจ เพียงแต่ประเทศผู้รับแต่ละประเทศจะมีภูมิคุ้มกันโดยมีหลักนิติธรรมหรือการบังคับใช้กฎหมายและการปรับตัวในการตั้งรับอิทธิพลของกลุ่มธุรกิจมหาอำนาจเช่นจีน มากแค่ไหนเพียงไร

## 5. แนวทางแก้ไขเพื่อพัฒนาหลักนิติธรรมในภาคธุรกิจ

ธุรกิจด้านการท่องเที่ยวของไทยยังไม่สิ้นหวัง และยังสามารถแก้ไขได้ แต่ต้องอาศัยความร่วมมืออย่างแข็งขัน จากทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน (หรือประชาสังคม) ที่ต้องตื่นตัว และเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาระดับชาติที่ส่งผลกระทบต่อทุกคนในประเทศและอนาคตการเป็นประเทศที่มีธุรกิจท่องเที่ยวเป็นรายได้หลักสำคัญต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของคนในชาติ

ภาครัฐต้องตื่นตัวและมีการดำเนินการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลด้านการให้บริการและการลงทุนที่เกี่ยวข้องของธุรกิจการท่องเที่ยว เนื่องจากการแก้ไขปัญหา ทวีรศุนย์ เหยียด ต้องดำเนินการเป็นระบบและแนบเนียน เกี่ยวข้องกับทั้งเรื่องการให้บริการและการลงทุน ต้องชำระกฎหมายและกฎระเบียบเพื่อปกป้องผลประโยชน์กลุ่มนักธุรกิจไทย โดยมุ่งในการรักษาการแข่งขันที่เป็นธรรม ในขณะที่ต้องปรับปรุงกฎหมายด้านภาษีให้สอดคล้องกับต้นทุนทางธุรกิจ ต้องมีการตั้งหน่วยงาน One Stop service สำหรับผู้ประกอบการ ลดความยุ่งยากในการปฏิบัติตามและการเป็นเอกชนที่ดีตามหลักนิติธรรมและหน้าที่ของเอกชน นอกจากนี้ ต้องตั้งหน่วยงานพิเศษที่มีอำนาจและประยุกต์ใช้เทคโนโลยีทันสมัยในการเก็บข้อมูลเพื่อตรวจสอบพฤติกรรมทางธุรกิจ เส้นทาง การเดินทางของเงินและรายได้ของธุรกิจที่น่าสงสัยว่ามีการใช้ nominee บังหน้า

อีกประการที่ภาครัฐต้องพัฒนาคือเรื่องความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว ซึ่งต้องการหน่วยงานรวมศูนย์ที่มีอำนาจสั่งการทั้งภาครัฐและเอกชนทั่วประเทศให้ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ในการพัฒนาบริการ สถานที่ประกอบธุรกิจ พาหนะที่เกี่ยวข้องในการดำเนินธุรกิจท่องเที่ยว ต้องพิจารณานโยบาย เรื่องการบังคับการซื้อประกันสุขภาพและประกันอุบัติเหตุ ตั้งแต่ก่อนได้รับการตรวจลงตรา หรืออนุญาตให้เข้าประเทศไทย และทำความร่วมมือกับโรงพยาบาลทั้งภาครัฐและเอกชนทั่วประเทศ เพื่อลดภาระของเอกชน เจ้าหน้าที่รัฐ โดยการสร้างระบบที่รวมศูนย์ ง่ายต่อการปฏิบัติ หรืออาจพิจารณาขึ้นค่าธรรมเนียมการตรวจลงตรา เพื่อสะสมเป็นกองทุนในการพัฒนาธุรกิจที่เกี่ยวข้องด้านการ

<sup>17</sup> มติชนออนไลน์, “ແລ່ງລ້ຽງຈີນທຸບຣາຄາຜລໄມ້ໄທ”, วันที่ 21 พฤษภาคม 2561, [Online], [https://www.matichon.co.th/economy/eco-report/news\\_964017](https://www.matichon.co.th/economy/eco-report/news_964017) (accessed 25 March 2019)

ท่องเที่ยว เพิ่มสิทธิประโยชน์และกำลังคนของภาครัฐ และรางวัลนำจับของการกระทำผิดกฎหมายในธุรกิจการท่องเที่ยว เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจให้กับเจ้าพนักงาน

สำหรับภาคเอกชน นอกจากการปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบอย่างเคร่งครัดแล้ว ต้องมีการรวมตัวกันให้เข้มแข็ง เนื่องจากต้องยอมรับว่ากลุ่มทุนไทยมีขนาดเล็กกว่าของต่างชาติ นอกเหนือจากการตั้งสมาคมธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ต้องพิจารณาในการรวมตัวของทุน เพื่อแข่งขันทั้งในด้านเม็ดเงินการลงทุน การให้บริการที่มีมาตรฐานเดียวกัน เพื่อแข่งขันกับทุนต่างชาติ นอกจากนี้ สิ่งที่สามารถเพิ่มขีดความสามารถของไทยและโอกาสทางธุรกิจคือการลงทุนด้านเทคโนโลยี ที่จะเพิ่มช่องทางในการรับลูกค้าโดยตรง โดยไม่ต้องผ่านตัวกลางที่เอาเปรียบ และสามารถเก็บฐานข้อมูลของนักท่องเที่ยวและลูกค้า สามารถนำไปประยุกต์ใช้ต่อยอดธุรกิจต่อไป นอกจากนี้เมื่อเข้มแข็งแล้วต้องคิดโครงการร่วมมือทั้งระหว่างภาคเอกชนเองและภาครัฐเพื่อส่งเสริมเครื่องมือและสร้าง business environment ให้เอื้อต่อให้เกิดนวัตกรรมในการประกอบธุรกิจ โดย UN Global Compact ได้ออกคู่มือ “Business for the Rule of Law Framework” เมื่อปี ค.ศ. 2015 ในการดำเนินโครงการต่าง ๆ มีแผนพัฒนาชัดเจน อาทิ เพิ่มความน่าเชื่อถือให้แก่หน่วยงานภาครัฐ (ensuring accountability) เพิ่มความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย (providing certainty) สนับสนุนความเท่าเทียมกัน (promoting equality) ปกป้องสิทธิมนุษยชน (protecting human rights) และสนับสนุนการเข้าถึงความยุติธรรมและกระบวนการยุติธรรม (supporting access to justice)<sup>18</sup>

ภาคประชาชน ต้องคอยช่วยสอดส่องดูแล รายงานและแจ้งเบาะแส และไม่สนับสนุนการดำเนินธุรกิจที่เอาเปรียบสังคมหรือคนไทยด้วยกัน รวมทั้งเอาเปรียบและหลอกลวงนักท่องเที่ยว ต้องพิจารณาช่วยสนับสนุนภาครัฐในการปฏิบัติตามหลักนิติธรรม ทั้งยังสามารถใช้ช่องทาง Social media ในการกดดันภาคเอกชนที่กระทำผิดกฎหมายและเจ้าหน้าที่ภาครัฐให้บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

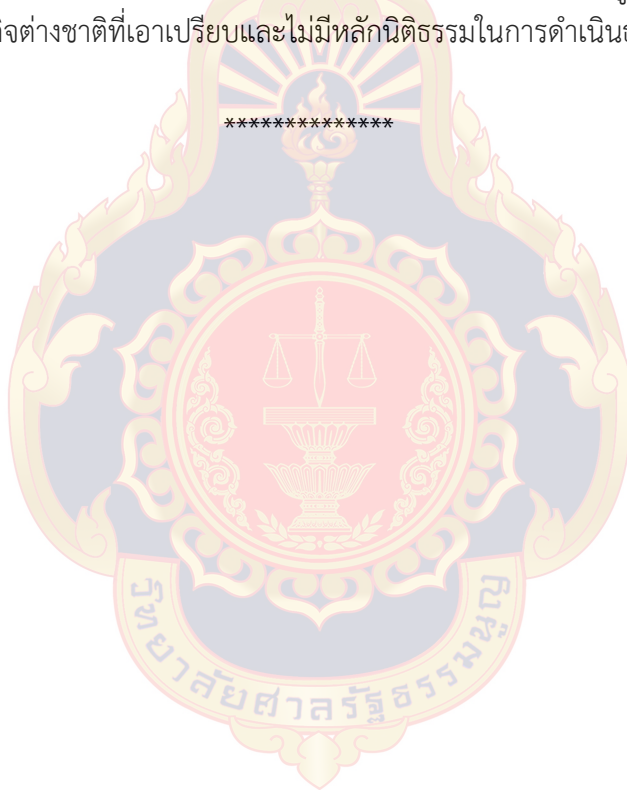
\*\*\*\*\*

<sup>18</sup> United Nations Global Compact, “Business for the Rule of Law Framework”, อ้างแล้ว

## บทสรุป

หลักนิติธรรมในธุรกิจการท่องเที่ยวจะสามารถเกิดขึ้นได้ หากภาครัฐ เอกชน และประชาชน ร่วมแรงร่วมใจกันต่อสู้กับความท้าทาย ทั้งในระบบโครงสร้างของราชการไทยที่ยังรอการปฏิรูป สังคม ระบบอุปถัมภ์ กฎหมายที่ตามไม่ทันกับโลกที่เปลี่ยนไป และภาคเอกชนต่างชาติที่มีทุนขนาดใหญ่ มี อิทธิพลต่อทั้งภาครัฐและตลาดการให้บริการการท่องเที่ยวของไทย ซึ่งหากพิจารณาว่าไทยเป็น ประเทศที่พึ่งพารายได้จากธุรกิจการท่องเที่ยวแล้ว ผู้นำในทุกภาคส่วนต้องมีความตื่นตัวและพิจารณา การแก้ไขในเรื่องดังกล่าวเป็นภารกิจระดับชาติ เพื่อให้ไทยสามารถยืนบนเวทีโลกในฐานะผู้นำด้านการ ท่องเที่ยวอย่างภาคภูมิ และก้าวสู่การเป็นผู้ให้บริการที่เน้นคุณภาพ ความปลอดภัย และความพอใจ ของผู้มาเยือน มากกว่ารายได้ที่มาจากปริมาณจำนวนนักท่องเที่ยวอย่างที่เป็นอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีหลาย ส่วนตกไปอยู่ในมือธุรกิจต่างชาติที่เอาเปรียบและไม่มีหลักนิติธรรมในการดำเนินธุรกิจ

\*\*\*\*\*



## บรรณานุกรม

กรุงเทพธุรกิจออนไลน์, เบื้องหลังความสำเร็จปลด 'ธงแดง' ICAO”, วันที่ 10 ตุลาคม 2560 ,[Online] <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/776495> (accessed 25 March 2019)

ชัยยศ ยงค์เจริญชัย, บีบีซีไทย (British Broadcasting Corporation (BBC), Thailand), “ฝุ่น : PM 2.5 ในเชียงใหม่ขึ้นสูงแตะอันดับหนึ่งของโลก”, วันที่ 12 มีนาคม 2562, [Online], <https://www.bbc.com/thai/47534868> (accessed 26 March 2019)

ฐานเศรษฐกิจออนไลน์, “ผ่าขบวนการ 'ใต้โต๊ะ' ตม." Visa on Arrival "ทัวร์ริสต์จีน"วันที่ 3 ตุลาคม 2561, [Online], <http://www.thansettakij.com/content/326689> (accessed 25 March 2019)

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, “ขายทิ้งโรงแรมเชียงใหม่-ภูเก็ต พิชทัวร์จีนวูบหนัก-ห้องพักล้น”, วันที่ 28 พฤศจิกายน 2562, [Online], <https://www.prachachat.net/property/news-256684> (accessed 26 March 2019)

มติชนออนไลน์, “ແລ່หลังเงินทุบราคาผลไม้ไทย”, วันที่ 21 พฤษภาคม 2561, [Online], [https://www.matichon.co.th/economy/eco-report/news\\_964017](https://www.matichon.co.th/economy/eco-report/news_964017) (accessed 25 March 2019)

มติชนออนไลน์, “ในวิกฤตยังมีโอกาส ถึงเวลาที่รัฐต้องจัดการ ‘นอมีนี’ ปัญหาความปลอดภัยอย่างจริงจัง, วันที่ 16 กรกฎาคม 2562, [Online], [https://www.matichon.co.th/economy/eco-report/news\\_1045492](https://www.matichon.co.th/economy/eco-report/news_1045492) (accessed 25 March 2019)

ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, “บทวิเคราะห์แนวโน้มธุรกิจ” 1 กุมภาพันธ์ 2562, [Online], <https://kasikornresearch.com/th/analysis/k-econ/business/Pages/z2963.aspx> (accessed 28 March 2019)

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) นำเสนอโดยคณะเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์ร่วมกับศูนย์เครือข่ายวิชาการเพื่อสังเกตการณ์และวิจัยความสุขชุมชน มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, “คอร์รัปชันในระบบราชการไทย การสำรวจทัศนคติ ประสิทธิภาพของหัวหน้าครวัเรือน” กันยายน 2557 <http://www.knowledgefarm.in.th/wp-content/uploads/2018/07/corruption-survey-at-gov-agency.pdf> [Online], (accessed 27 March 2019)



สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “สาธารณรัฐสิงคโปร์กับการป้องกัน และการปราบปรามการทุจริต”, เอกสารวิชาการ Academic Focus พฤษภาคม 2559 [Online], [http://library2.parliament.go.th/ejournal/content\\_af/2559/may2559-4.pdf](http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2559/may2559-4.pdf) (accessed 27 March 2019)

Stanford Encyclopedia of Philosophy, “The Rule of Law”, 22 June 2016, [Online], <https://plato.stanford.edu/entries/rule-of-law/>, (accessed 25 March 2019)

The Nielsen Company, “2018 Trends for Mobile Payment in Chinese Outbound Tourism”, [Online], <https://www.nielsen.com/content/dam/nielsen-global/cn/docs/2018-trends-for-mobile-payment.pdf> , (accessed 27 March 2019)

United Nations Global Compact, “Business for the Rule of Law Framework” , June 2015, [Online], <https://www.unglobalcompact.org/library/1341> , (accessed 27 March 2019)

World Economic Forum, “Travel and Tourism Competitiveness Report 2017: Thailand, [Online], <http://reports.weforum.org/travel-and-tourism-competitiveness-report-2017/country-profiles/#economy=THA> (accessed 25 March 2019)

World Justice Project, “World Justice Index 2019: Thailand” [Online], <http://data.worldjusticeproject.org/pdf/rule-of-law-index-THA.pdf> (accessed 27 March 2019)

\*\*\*\*\*